

”Kaikkia asioita ei ohjata Kirkkokadulta sisäministeriöstä käsin, vaan annetaan alueellista vapautta alueellisesti. Alueet on erilaisia, uhat ja riskit on erilaisia, ja pitää paikalliset olosuhteet ottaa huomioon.”

VAPAAEHTOINEN SOPIMUSPALOKUNTA
ALUEELLISTETUSSA PELASTUSTOIMESSA – TURUN SEUTU

Hanna-Mari Kuntsi
Aluetieteen pro gradu -tutkielma
Tampereen Yliopisto
Johtamiskorkeakoulu
Toukokuu 2012

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

KUNTSI, HANNA-MARI: Vapaaehtoinen sopimuspalokunta alueellistetussa pelastustoi-
messa – Turun seutu

Aluetieteen pro gradu -tutkielma. 120 sivua, 2 liitesivua.

Toukokuu 2012

Tutkielmassa tarkastellaan vapaaehtoisia sopimuspalokuntia alueellistetussa pelastustoi-
messa. Vapaaehtoiset palokunnat ovat usein yhdistysmuotoisia ja ennen pelastusalueuu-
distusta ne toimivat kuntien sopimuspalokuntina. Vuonna 2004 Suomessa siirryttiin alueel-
liseen pelastustoimeen, minkä seurauksena vapaaehtoiset sopimuspalokunnat siirtyivät
aluelpelastuslaitoksen sopimuspalokunniksi.

Tutkielma on lähestymistavaltaan kvalitatiivinen ja eksploratiivinen eli siinä kartoitetaan
alueellistetun pelastustoimen vaikutuksia vapaaehtoiseen sopimuspalokuntaan. Lisäksi
tarkastellaan sitä, miten vapaaehtoinen sopimuspalokunta toimii alueellistetussa pelastus-
toimessa. Tutkielman avulla ei pyritty saamaan tutkimustehtäviin tyhjentäviä vastauksia,
vaan etsittiin uusia näkökulmia alueellistetussa pelastustoi-
messa toteutettuun vapaaehtoi-
seen sopimuspalokuntatoimintaan. Teoreettinen viitekehys muodostettiin hallinnon kehi-
tyksen ja pelastustoimen alueellisen uudelleenorganisoinnin kautta. Tarkastelun kohteena
oli pelastusalueuudistuksen vaikutukset kahteentoista Turun seudulla toimivaan sopimus-
palokuntaan ja niiden toimintaan. Tiedonhankintamenetelmänä käytettiin teemahaastatte-
lua ja tiedonantajina toimivat vapaaehtoisessa sopimuspalokuntatoiminnassa pitkään mu-
kana olleet asiantuntijat. Aineisto analysoitiin sisällönanalyysin keinoin.

Sopijaosapuolen muuttuessa kunnasta aluelpelastuslaitokseen vapaaehtoisten sopimuspa-
lokuntien kulurakenne muuttui. Lisäksi vapaaehtoisen palokunnan ja aluelpelastuslaitoksen
yhteistoiminta osoittautui osin haasteelliseksi samoin kuin vapaaehtoisen palokunnan toi-
minta alueellisessa pelastustoi-
messa. Toimiakseen monipuolinen vapaaehtoinen sopi-
muspalokunta tarvitsee riittävästi resursseja sopimukseen pohjautuvien velvoitteidensa
täyttämiseen. Lisäksi aluelpelastuslaitoksen ja sopimuspalokunnan välisiä yhteistoiminta-
mekanismeja tulisi mahdollisesti kehittää.

Tutkielman tuloksien pohjalta voitaneen todeta pelastustoiminnan alueellistamisen mah-
dollisesti parantaneen vapaaehtoisten sopimuspalokuntien toimintaedellytyksiä. Vapaaeh-
toiseen palokuntatoimintaan haasteita asettavat kuitenkin niin sopimuspalokunnan sisäiset
tekijät kuin sopimuspalokunnan ja aluelpelastuslaitoksen välinen toiminta. Kehittämisehdo-
tuksina yhteistoiminnan parantamiseksi esitetään esimerkiksi aluelpelastuslaitoksen aikai-
semmin toteutuneen vierailukäytännön elvyttämistä. Vapaaehtoisen palokunnan resurssi-
en jatkuvuuden turvaamiseksi voitaisiin toimintaa kehittää myös siten, että jäseniä kannus-
tettaisiin toimimaan kahdessa eri vapaaehtoisessa sopimuspalokunnassa.

Asiasanat: Alueellistaminen, pelastustoimi, vapaaehtoinen palokunta, sopimuspalokunta,
aluelpelastuslaitos

Sisältö

1 JOHDANTO	4
2 TUTKIELMAN TAUSTA JA TUTKIMUSTEHTÄVÄ	7
2.1 Tutkielman tausta.....	7
2.2 Tutkimustehtävä ja tutkimuksen tavoite.....	9
3 HALLINNON KEHITYS JA PELASTUSALUEUUDISTUS	11
3.1 Julkisen hallinnon muutoksia.....	11
3.2 Pelastustoimen alueellistamisen tausta ja ohjeistus.....	20
3.3 Pelastustoimen alueellistamisen lähtökohdat.....	23
3.4 Pelastustoimen ohjaus	26
3.5 Alueellinen pelastustoimi ja kunta	31
4 VAPAAEHTOINEN PALOKUNTATOIMINTA	36
4.1 Suomen pelastustoimen historia	36
4.2 Vapaaehtoinen palokuntatoiminta Suomessa	39
4.3 Pelastustoimi Varsinais-Suomessa	43
5 VAPAAEHTOINEN SOPIMUSPALOKUNTA ALUEELLISTETUSSA PELASTUSTOIMESSA	48
5.1 Tutkimusmenetelmät ja -aineisto.....	50
5.2 Aineiston käsittely.....	52
5.3 Pelastustoimen alueellistamisen vaikutukset vapaaehtoiseen sopimuspalokuntaan.....	53
5.3.1 Vapaaehtoisen sopimuspalokunnan kulurakenteen muuttuminen	54
5.3.2 Vapaaehtoisen sopimuspalokunnan ja aluepelastuslaitoksen yhteistoiminnan haasteellisuus.....	61
5.3.3 Vapaaehtoisen palokuntatoiminnan haasteellisuus	68
5.4 Alueellistetussa pelastustoimessa toimiva vapaaehtoinen sopimuspalokunta	76
5.4.1 Riittävät resurssit	77
5.4.2 Palvelutason ylläpitäminen	86
5.4.3 Vapaaehtoisen palokuntatoiminnan monipuolisuus	89
5.4.4 Yhteistoimintamekanismien kehittäminen	94
6 POHDINTA	101
6.1 Tutkielman tulosten tarkastelu.....	101
6.2 Tutkielman arviointia	110
LÄHTEET	114
LIITE 1: HAASTATTELURUNKO	121

1 JOHDANTO

”Olen miettinyt asiaa aamulla kolmen aikaan savua täynnä oleva kerrostalon pyörävarastossa, et miks mä oon täällä enkä kotona sängyssä. Se on vaan tullu tämmönen elämäntapa.”

Julkishallinnon tarkoituksena on tuottaa ja turvata kansalaisille monipuoliset ja laadultaan hyvät palvelut niin haja-asutusalueilla kuin taajamissa. Palvelut voidaan tuottaa valtakunnallisesti, alueellisesti tai paikallisesti. Palveluiden tuottamisessa erityisesti harvaan asutuilla alueilla on erilaisia haasteita, esimerkiksi väestön ikääntymisen ja muuttoliikkeen aiheuttaman väestön vähentymisen kautta. Yksi suomalaisen julkishallinnon keskeinen hallinnon kehittämistoimenpide on ollut alueellistaminen. Tämä kehittämistoimenpide edellyttää eri hallintotasoilta sekä välilliseltä julkiselta hallinnolta että kolmannen sektorin organisaatioilta jatkuvaa uudistumisvalmiutta ja toimintojen uudelleenorganisointia. Kuitusen ja Oksasen (2002, 15–16) mukaan alueellistaminen voidaan ymmärtää tapahtuvaksi ylhäältä alaspäin ja alueellistuminen alhaalta ylöspäin. Kaukosen (2006, 10) mukaan silloin, kun alueellisille toimijoille annetaan lainsäädännön kautta enemmän valtuuksia kehittää ja päättää tavoitteista ja keinoista kuin aikaisemmin, on kyse alueellistamisesta. Alueellistuminen taas lähtee liikkeelle alueista itsestään. Sekä alueellistaminen ja alueellistuminen lisäävät alueellisten organisaatioiden merkittävyyttä strategisina toimijoina. (Kaukonen 2006, 10.)

Tässä tutkielmassa tarkastellaan pelastustoimen alueellistamista ja erityisesti sen vaikutuksia vapaaehtoiseen sopimuspalokuntatoimintaan. Tutkielmassa vapaaehtoisella palokunnalla, tunnetaan myös lyhenteenä vpk, vapaaehtoisella sopimuspalokunnalla, vapaaehtoisuotoisella sopimuspalokunnalla ja yhdistysuotoisella sopimuspalokunnalla tarkoitetaan samaa käsitettä, vapaaehtoista palokuntaa, joka toimii aluepelastuslaitoksen sopimuspalokuntana. Pelastustoimen uudelleen järjestämistä lähdettiin pohtimaan 1990-luvun alkupuolella, jolloin valtioneuvosto ohjeisti selvitysmiehen tutkimaan valtion ja kuntien välistä työnjakoa. Vuoteen 2004 asti kunnat hoitivat oman kuntansa alueen pelastustoiminnan. Vuoden 2004 alusta siirryttiin alueelliseen, usean kunnan muodostamaan yhteiseen pelastustoimeen, jossa aluepelastuslaitos vastaa alueen pelastustoiminnasta. Alueellisten pelastuslaitosten toiminta pohjautuu kuntien yhteistoimintaan. Pelastustoimen muutokset ovat olleet suuria niin sopimuspalokuntien kuin aluepelastuslaitosten kannalta, ja ne ovat

herättäneet keskustelua ja kysymyksiä muun muassa vapaaehtoisen palokuntatoiminnan piirissä. Vastuu pelastustoimen järjestämisestä ja järjestelmän toimivuudesta on eri tason viranomaisilla, esimerkiksi sisäasiainministeriöllä, aluehallintovirastolla ja aluepelastuslaitoksilla. Suunniteltaessa pelastustoimen palveluiden tasapuolista järjestämistä eri alueille vapaaehtoiset palokunnat ja niiden toimijat ovat keskeinen pelastustoimen palveluiden toteuttaja ja voimavara. Vapaaehtoistoimintaan perustuvien sopimuspalokuntien tehtäviin ei kuitenkaan voi kuulua merkittävää julkisen vallan käyttöä ja viranomaistehtäviä.

Vapaaehtoisuuteen perustuva, usein yhdistysmuotoinen sopimuspalokunta on merkittävä pelastuspalveluiden toimija ja tuottaja erityisesti harvaan asutuilla maaseutualueilla. Vapaaehtoisen sopimuspalokunnan toiminta perustuu sopimukseen, joka on solmittu palokuntayhdistyksen ja aluepelastuslaitoksen välille. Kaupungeissa ja kaupunkitaajamissa pelastuspalveluita toteuttavat ensisijaisesti vakinaiset tai puolivakinaiset ammattipalokunnat, joita maaseudulla ei välttämättä ole. (Sisäasiainministeriö 2007b, 6.) Ilman vapaaehtoisvoimin toimivia sopimuspalokuntia pelastuslaitokset eivät mahdollisesti kykenisi suoriutu- maan laissa määritellyistä velvollisuuksistaan nykyisin taloudellisin voimavaroin. Kustan- nustehokkuutensa vuoksi vapaaehtoisen sopimuspalokunnan toteuttama pelastustoiminta on valtion ja kuntien taloudelle merkityksellistä. Valtion ja kuntien hallinnon toimenpiteet, muun muassa toiminnan turvaava lainsäädäntö ja riittävät taloudelliset resurssit ovat mer- kittäviä vapaaehtoisen palokuntatoiminnan kannalta.

Jokainen palokunta on tärkeä pelastustoimelle, oli kyseessä vakinainen, vapaaehtoinen tai muussa muodossa toimiva palokunta, jotta pelastuspalveluiden tasapuolinen järjestäminen kaikkialla olisi mahdollista. Palokuntien välillä on eroavaisuuksia esimerkiksi sen mukaan, millainen palokunnan toimintaympäristö tai jäsenmäärä on. Pitkien etäisyyksien päässä, alueensa ainoana toimivan palokunnan merkitys on erilainen kuin palokunnan, joka toimii kaupunki- tai taajama-alueella vakinaisten tukipalokuntana. Tukipalokunta tarkoittaa sel- laista palokuntaa, joka hälytetään pääsääntöisesti muita palokuntia tukeviin tehtäviin (Ku- jala 2011, 8). Harvaan asutulla alueella viranomaisen saattaa saapua onnettomuuspaikalle kaukaa, jolloin kyseisessä tilanteessa operatiivinen pelastustoiminta voi olla vapaaehtois- ten palokuntatoimijoiden vastuulla pitkään ennen vakinaisen palokunnan saapumista.

Tämä tutkielma on merkittävä ja ajankohtainen yhteiskunnallisesti niin valtion-, alue- ja kuntahallinnon sekä aluepolitiikan kuin taloudenkin näkökulmasta. Tulevaisuudessa alue- poliittisilla kuntauudistussuunnitelmissa saattaa olla vaikutuksia alueelliseen pelastustoi-

meen. Lisäksi tutkielma on ajankohtainen valtion ja kuntien talouden näkökulmasta, sillä pelastustoimen valtiollistamiskeskustelu on noussut jälleen esille. Edellisen kerran pelastustoimen valtiollistamista on pohdittu aluepelastuslaitosuudistuksen yhteydessä.

Tulevaisuudessa vapaaehtoinen palokuntatoiminta saattaa vaikeutua varsinkin maaseudulla, jossa väestö- ja aluerakenteelliset muutokset vaikuttavat vapaaehtoisten toimintaan ja vapaaehtoishenkilöstön saatavuuteen. Sekä kasvukeskusten että maaseutumaisien alueiden pelastuspalvelut tulee turvata samanaikaisesti. Palvelujen tuottaminen vaatii myös yhä enemmän viranomaisten ja kolmannen sektorin toimijoiden yhteistyötä. Vapaaehtoiseen palokuntatoimintaan omat haasteensa nyt ja tulevaisuudessa asettavat myös muut yhteiskunnalliset muutokset, kuten työelämän kasvavat vaatimukset, lisääntyvät harrastusmahdollisuudet ja väestön ikääntyminen. (Sisäasiainministeriö 2007b, 6; Sisäasiainministeriö 2007c, 8; Sisäasiainministeriö 2009, 57.) Vapaaehtoisen toiminnan järjestäminen on vaikeaa, jos maaseudulla ei tulevaisuudessa asu tarpeeksi nuoria ihmisiä. Myös yksilökeskeisyyden korostuminen voi vaikeuttaa vapaaehtoistoimintaa. (Sisäasiainministeriö 2007c, 8.)

Tässä pro gradu -tutkielmassa lähestytään pelastustoimen alueellistamista vapaaehtoisen sopimuspalokunnan näkökulmasta. Alueellistetulla pelastustoimella tarkoitetaan uudelleenorganisointia pelastustointa, jossa vastuu yksittäiseltä kunnalta on siirretty alueellisille pelastuslaitoksille. Tutkielman tavoitteena on tuottaa kartoitettavaa tietoutta suomalaisesta sopimuspalokuntatoiminnasta pelastustoimen uudistuksen jälkeen. Tavoitteena on myös tuoda esille sopimuspalokuntien näkökulma pelastustoimen alueuudistukseen. Tutkielman viitekehys muodostuu hallinnon kehityksen sekä alueellisen pelastustoimen uudelleenorganisoinnin kautta.

Tutkielma etenee seuraavasti. Luvussa kaksi kuvataan tutkielman taustaa, tutkimustehtäviä ja tutkimuksen tavoitteita. Hallinnon kehittymistä ja pelastusalueuudistusta tarkastellaan tutkielman teoreettisena taustana luvussa kolme. Vapaaehtoista palokuntatoimintaa valotetaan luvussa neljä sekä yleisellä tasolla että Varsinais-Suomessa, jossa tutkimuksen aineisto kerättiin. Luvussa viisi kuvaillaan tutkimusmenetelmiä ja -aineistoa, aineiston käsittelyä ja tutkielman tuloksia. Lopuksi pohditaan tutkielman tuloksia ja arvioidaan tutkielman toteuttamisprosessia.

2 TUTKIELMAN TAUSTA JA TUTKIMUSTEHTÄVÄ

2.1 Tutkielman tausta

Vapaaehtoisuuteen perustuvaa sopimuspalokuntatoimintaa ja tässä työssä erityisesti tarkastelun kohteena olevaa alueellista pelastustoimea sopimuspalokunnan näkökulmasta ei ole liiemmin tutkittu. Tässä luvussa tarkastellaan tutkielman aihetta sivuavia aiempia tutkimuksia ja tutkielmia. Lisäksi tässä luvussa esitetään tutkielman päätehtävä ja sitä tarkentava kysymys. Sopimuspalokuntalaisten vapaaehtoisuuteen perustuva palokuntatoiminta on Suomen pelastustoimen kokonaisuuden toteuttamiselle tärkeää. Sopimuspalokuntalaisten näkökulma alueelliseen pelastustoimimalliin avaa mahdollisuuden tarkastella pelastustoimen alueellistamistoimenpiteitä ja seurauksia käytännön kenttätyön toimijoiden näkökulmasta. Lisäksi aihe on edelleen ajankohtainen, sillä pelastustoimen alueuudistusta on toteutettu vuodesta 2004 alkaen.

Jo ennen pelastustoimen uudistusta Ihamäki (1997) tutki paikkatietojärjestelmien (GIS) käyttöä pääkaupunkiseudun palo- ja pelastustoimen yhteistoiminnan suunnittelussa maantieteen pro gradu -tutkielmassaan. Myös Karjalainen (2001) on tutkinut pelastustoimen alueellistamishanketta organisaatioiden yhteistyön näkökulmasta eMBA-lopputyössään. Pelastustoimiuudistusta on tutkinut myös Niskala (2003) pro gradu -tutkielmassaan. Hänen opinnäytetyönsä käsitteli pelastustoimiuudistuksen arviointia hallinnon toimijoiden näkökulmasta. Lisäksi Lehtonen (2006) on tutkinut pelastustoimea alueellisessa kehittämisessä maantieteen pro gradussaan. Tampereen yliopistossa pelastustoimen alueuudistusta on tutkittu muun muassa vuosina 2003 (Kallio) ja 2008 (Kallio & Tolppi). Kallion (2003) tutkimus selvitti kunnallisen palo- ja pelastustoimen tilaa ennen alueuudistusta. Kallio ja Tolppi (2008) keskittyivät vertailemaan aikaisemman tutkimuksen tuloksia uudistuksen jälkeisiin tuloksiin asukkaiden ja kuntien näkökulmasta. Tutkimuksissa on keskitytty seuraavien viiden pelastustoimen alueen tilasto-, kysely- ja haastattelutietoihin: Kainuu, Keski-Suomi, Länsi-Uusimaa, Pirkanmaa ja Päijät-Häme. Tutkimuksen tulosten mukaan pelastustoimen palvelutaso on alueellisen uudistuksen näkökulmasta pysynyt hyvänä ja jopa parantunut. Kuntien näkökulmasta tyytyväisyys pelastustoimen palvelutasoon on osittain ristiriitaista, sillä alueellistamisella koettiin olevan sekä positiivisia että negatiivisia vaikutuksia. (Kallio ja Tolppi 2008.)

Kallion (2003, 190) mukaan alueellisen pelastustoimen uudistamisen seurauksena arvioitiin kunnan asukkaiden halukkuuden osallistua vapaaehtoiseen palokuntatyöhön laskevan hieman. Tutkimuksen vastaajien mukaan vapaaehtoisten palokuntien tehtävissä ei kuitenkaan tapahtuisi merkittäviä muutoksia (Kallio 2003). Vapaaehtoispalokuntien tulevaisuus aiheutti kuitenkin epätietoisuutta. Koska pelastustoimi siirtyi yksittäiseltä kunnalta useamman kunnan järjestettäväksi, pelättiin vapaaehtoiseen palokuntatoimintaan osallistuvien motivaation ja kiinnostuksen heikkenevän. Vastauksissa ilmeni myös huolestumista siitä, että nuorten innostus vapaaehtoiseen palokuntatoimintaan osallistumiseen heikkenisi, jolloin koko toiminta vähentyisi huomattavasti. Huolestuneita oltiin myös siitä, että vapaaehtoispalokuntatoiminnan arvostus vähenisi keskeisten viranhaltijoiden keskuudessa. (Kallio 2003.) Kallion (2003) mukaan pelastustoimen alueellistamisen uhkina pidettiin muun muassa pelastustoimen kustannustason nousua, päätösvallan etäännyttämistä ja vapaaehtoisten palokuntien merkityksen ja aktiivisuuden laskua. Vapaaehtoisten palokuntien tehtävissä ei kuitenkaan arvioitu tapahtuvan suuria muutoksia. (Kallio 2003.)

Sopimuspalokuntia on tutkittu Tampereen yliopistossa myös politiikan tutkimuksen laitoksella. Suomisen (2002) tutkimuksessa tutkittiin vapaaehtoispalokuntien yhteiskunnallista, taloudellista ja sosio-kulttuurista vaikuttavuutta ja merkittävyyttä. Tutkimuksen kohteina olivat puolivakinaiset, sopimuspalokunnat sekä tehdas- ja laitospalokunnat. Keskeinen osa tutkimuksesta oli vapaaehtoispalokuntien vaikuttavuuden arviointi Suomen pelastustoimen viitekehyksessä. On mielenkiintoista nostaa esille myös se seikka, että tutkimukseen osallistuneet vapaaehtoispalokuntatoimijat eivät uskoneet, että kansalaiset tai kuntapäätäjät arvostaisivat sopimuspalokuntien toimintaa tarpeeksi. (Suominen 2002.)

Tarkastelemalla pelastustoimen alueellistamista ja vapaaehtoisen palokunnan toimintaa alueellistetussa pelastuslaitoksessa sopimuspalokunnan näkökulmasta saadaan tärkeää tietoa siitä, miten vapaaehtoiset sopimuspalokunnat toimivat alueellistetussa pelastustoitossa ja millaiset niiden toimintaedellytykset mahdollisesti ovat. Vapaaehtoisten sopimuspalokuntien tuottamat palvelut ovat kunnille mahdollisesti edullisempia kuin samojen palveluiden tuottaminen vakinaisen palokunnan avulla. Myös tämän tärkeän taloudellisen tekijän vuoksi sopimuspalokuntia on hyödyllistä tutkia.

2.2 Tutkimustehtävä ja tutkimuksen tavoite

Tutkielman käytännön lähtökohtana on sopimuspalokunta osana pelastustoimen hallinnollista uudistamista. Toisin sanoen pelastustoimen aluemalli, sen lähtökohdat ja problematiikka sopimuspalokunnan näkökulmasta: miten toimivallan ja toimintojen hajauttaminen on vaikuttanut sopimuspalokuntiin sekä sopimuspalokuntatyön organisoitumiseen alueellisessa pelastustoimessa. Tarkastelun kohteena ovat pelastustoimen alueellistamisen vaikutukset kahteentoista Turun seudulla toimivaan sopimuspalokuntaan ja niiden toimintaan. Laadullisessa tutkimuksessa käytetään ensisijaisesti käsitettä tutkimustehtävä tutkimusongelman sijaan (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2010, 126).

Tutkielmassa haetaan vastauksia seuraavaan päätutkimustehtävään:

1. Miten pelastustoimen alueellistaminen on vaikuttanut vapaaehtoisen sopimuspalokunnan toimintaan?

Tutkimuskysymystä tarkentava alakysymys on:

2. Miten vapaaehtoinen sopimuspalokunta toimii alueellisessa pelastustoimessa?

Tutkielman päätehtävä on kartoittaa alueellista pelastustoimimallia sopimuspalokunnan näkökulmasta. Hirsjärven ym. mukaan (2010, 137–138) mukaan tutkimuksella on ”aina jokin tehtävä tai tarkoitus”, joka ohjaa tutkielmastrategisia valintoja. Edellisten (2010, 137) mukaan tutkimusstrategiaa pohdittaessa voidaan kysyä, onko tutkimusongelma luonteeltaan kartoittava, selittävä, kuvaileva tai ennustava. Tutkielman tarkoitus on eksploratiivinen eli tutkittavaa aihetta, vapaaehtoisuuteen perustuvaa sopimuspalokuntatoimintaa alueellisessa pelastustoimessa, kartoittava tutkielma. Tutkielmassa tarkastellaan pelastustoimen kenttätöissä ja arjessa hyvin tunnettua, mutta pelastustoimen tutkimuksen näkökulmasta vähän tunnettua aluetta. Lisäksi etsitään vapaaehtoiseen sopimuspalokuntatoimintaan alueellisessa pelastustoimessa mahdollisia uusia näkökulmia ja uusia ilmiöitä. Tutkielman avulla ei pyritä saamaan eikä saada tyhjentäviä vastauksia kysymyksiin, vaan sen avulla voidaan saada uusia näkökulmia ja löytää uusia ilmiöitä sekä tunnistaa uusia kysymyksiä. (Hirsjärvi ym. 2010, 138.) Tutkielman tavoitteena on tuottaa kartoittavaa tietoutta suomalaisesta sopimuspalokuntatoiminnasta pelastustoimen alueuudistuksen jälkeen. Tutkielman tavoitteena on myös tuoda esille sopimuspalokuntien näkökulma pelastustoimen alueuudistukseen.

Tolpin (2001, 250) mukaan suomalaisen pelastustoimen runko perustuu vapaaehtoiseen henkilöstöön. Vapaaehtoisten määrä on kuitenkin laskemassa erityisesti niillä alueilla, joissa asukasmäärä on laskussa ja väestö ikääntyy. Tolppi (2001) esittääkin, että esimerkiksi nykyjärjestelmän kapeikkoja etsivälle tutkimukselle olisi kysyntää. Karjalaisen (2001, 70) mukaan olennaista olisi palokuntien vakinaisten eli päätoimisten palokuntalaisten ja vapaaehtoisten toimijaryhmien suhteiden parantaminen ja yhteistyön kehittäminen. Vapaaehtoinen palokuntatoiminta eroaa paljon vakinaisista palokunnista, niin organisaation kuin hallinnonkin osa-alueilla (Kallio 2003, 165). Edellä kuvattuun perustuen on merkittävää tutkia sitä, miten vapaaehtoismuotoinen palveluntuottaminen toteutuu alueellisessa pelastustoimessa. Tolpin (2001, 16) mukaan pelastusalan tutkimus on yleensä pelastustyön fyysisten edellytysten tutkimusta.

Tutkimuksen näkökulma vaikuttaa suuresti siihen, minkälaiseksi se rakentuu. Yleisimmät hallinnonuudistuksen näkökulmat ovat Niskalan (2003, 8) mukaan poliittisen päätöksentekijän näkökulma, kansalaisnäkökulma ja hallinnon näkökulma. Tämän tutkielman näkökulmaksi on rajattu sopimuspalokunnan eli varsinaisen toimijan tai toteuttajan näkökulma. Tämä näkökulma on valittu kahdesta syystä. Vapaaehtoiset sopimuspalokunnat ovat ensiarvoisen tärkeä toimija pelastustoimessa. Varsinaisilta vapaaehtoisilta sopimuspalokuntatoimijoilta on saatavissa tarkkaa ja relevanttia tietoa pelastustoimen alueuudistuksen toimivuudesta käytännössä. Lisäksi sopimuspalokuntatoimijoilla itsellään on oletusarvoisesti paras näkemys siitä, millaisia uudistuksen vaikutukset ovat toimijoiden itsensä näkökulmasta olleet. Sopimuspalokuntatoimijat ovat tavallisia kansalaisia, mutta heidän näkökulmansa voi kuitenkin erota tavallisen kansalaisen näkökulmasta.

Kallion (2003, 235) mukaan pelastustoimi voidaan nähdä viranomaistoimintana, johon kansalaiset eivät välttämättä voi vaikuttaa. Pelastustoimen alueellisen uudistuksen vuoksi pelastustoimi on etäännyntynyt kansalaisista. Pelastustoimi on kasvoton hätänumero, johon kansalainen soittaa apua saadakseen. (Kallio 2003, 235.) Vapaaehtoisessa palokuntatoiminnassa mukana olevat olevilla ei välttämättä ole ammatillista koulutusta pelastustoimintaan. Mahdollisesti ristiriitaista onkin, että vapaaehtoisten toimijoiden, sopimuspalokuntalaisten toiminta on osittain, esimerkiksi yksikönjohtajan toiminnan kautta verrattavissa viranomaistehtäviin.

Seuraavassa luvussa tarkastellaan tutkielman teoreettista taustaa. Tuomi ja Sarajärvi (2009, 17–19) esittävät kysymyksen, ”tarvitaanko laadullisessa tutkimuksessa teoriaa”. Edellä mainitut itse vastaavat teorian, tutkimuksen viitekehyksen ja tutkimuksen teoreettisen osuuden olevan tarpeellinen ja välttämätön laadullisessa tutkimuksessa myös metodien, tutkimuksen etiikan, luotettavuuden ja tutkimuksen kokonaisuuden hahmottamiseen. Tässä tutkielmassa teoreettisen taustan muodostavat aiempi tietous tutkittavasta ilmiöstä ja aiempi tietous tutkittavasta ilmiöstä. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 19.)

3 HALLINNON KEHITYS JA PELASTUSALUEUUDISTUS

3.1 Julkisen hallinnon muutoksia

Julkishallinto koostuu pääosin kolmesta oikeudellisesti erillisestä hallinnonalasta. Nämä kolme ovat valtionhallinto, kunnallishallinto ja välillinen julkishallinto. (Mäenpää 2003, 71–73.) Hallinnon hajauttamista ja alueellistamista on käytetty hallinnon kehittämisen tärkeänä toimintalinjana. Hallinnollisten tehtävien ja toimivallan jakamisen lähtökohdat määriteltiin jo 1960-luvulla valtioneuvoston toimesta. Päätöksessä todettiin toimivallan kuuluvan sille alimmalle viranomaiselle, jonka pätevyys ja näkemys olivat riittävän laajat. Lisäksi viranomaisen tiedossa tuli olla oleelliset asian ratkaisemiseen vaikuttavat asiat. (Valtioneuvoston kanslia 2003, 4.)

Julkisen sektorin uudistuksen suunnittelu aloitettiin 1970-luvulla, mutta varsinaisia hallinnon uudistuksia on tehty Suomessa 1980-luvulta alkaen (Niemi 2008, 9). 1980-luvun puolivälistä alkaen tapahtui selvitysten laatimista ja lopulta myös toimi- ja päätösvalan siirtämistä keskushallinnosta paikalliset olosuhteet paremmin tuntevaan alue- ja paikallishallintoon (Valtioneuvoston kanslia 2003, 4). 1980-luvulta alkaen myös kuntien palveluiden rahoitus- ja järjestämisperustat ovat muuttuneet laajamittaisen julkisen hallinnon tehtävien ylhäältä alas tapahtuneen siirron vuoksi. Julkisten palveluiden järjestämisessä tapahtuneet muutokset ovat olleet merkittäviä. Palveluiden tuottamismuodot ovat monipuolistuneet ja päätösvalta on lähentynyt palveluiden käyttäjiä. Hallinnon hajauttaminen, valtionosuusjärjestelmien ja kuntalain uudistaminen sekä kilpailu-, hankinta- ja kuntarakennelainsäädännön uudistaminen ovat tuoneet merkittäviä muutoksia kunnallisten palveluiden tuottami-

seen. Huomiota on kiinnitetty julkisen sektorin tehottomuuteen ja byrokratian raskauteen. (Niemelä 2008, 9.)

1980-luvulla alkaneet julkisen sektorin uudistukset ovat käsitelleet lähinnä hallinnon eri tasojen välisiä suhteita ja tehtävien jakautumista (Niemelä 2008, 9). 1990-luvulla valtioneuvosto antoi periaatepäätöksen hallintopolitiikan suuntalinjoista ja toimenpiteistä keskus- ja aluehallinnon uudistamiseksi. Keskushallinnon tehtäviä siirrettiin alueille, ja samalla jatkettiin aluehallinnon kehittämistä. (Valtioneuvoston kanslia 2003, 4.) Myös kuntien normiohjausjärjestelmää purettiin 1990-luvun puolella välissä uudistamalla valtionosuusjärjestelmää ja kuntalakia. Samalla muuttui kuntien ja valtion välinen tehtävienjako. Uudistusten perustana voidaan pitää yleistä yhteiskunnallista ajattelutavan muutosta. (Möttönen & Niemelä 2005, 37–39.)

Aluepolitiikka voidaan jaotella pieneksi ja suureksi aluepolitiikaksi. Perinteistä aluepolitiikkaa on alueellinen, ongelmalähtöinen, erityisongelmia kompensoiva politiikka. Toisella lailla, laajemmassa aluepolitiikassa toimet kohdistuvat kasvun ja hyvinvoinnin edistämiseen. (Lähteenmäki-Smith 2002, 9.) Pelastustoimen alueellistamistoimet voitaneen lukea kasvun ja hyvinvoinnin edistämiseen tähtääviin toimiin. Alueellistamistoimenpiteillä haetaan lähtökohtaisesti yleensä taloudellisuutta ja vaikuttavuutta, kuten pelastustoimen alueuudistuksellakin. Yleisiä alueellistamistoimenpiteitä ovat muiden muassa seuraavat tehtävät:

- Päätösvalan tai toimintojen siirtäminen keskushallinnosta valtion alue- ja paikallishallintoon.
- Uusien toimintojen käynnistäminen valtion alue- ja paikallishallinnossa.
- Olemassa olevien tai uusien yksiköiden, virastojen tai laitoksien perustaminen.
- Etätyön mahdollistaminen.
- Valtion- ja kunnallishallinnon työnjaon muuttaminen kunnallishallinnon eduksi.
- Toimintojen ulkoistaminen ja kilpailuttaminen. (Valtioneuvoston kanslia 2003, 8.)

Aluehallinnon uudistuksilla ja lainsäädännön muutoksilla on pyritty lisäämään alueiden valtaa. Aluetason vahvistaminen on osittain ollut ylhäältä alaspäin tapahtuvaa, jolloin hallinnon toimivaltaa ja resursseja on vahvistettu alueellistamisella. Samalla on syntynyt uusia hallinnollisia järjestelyjä ja uusia toimijoita. (Mustakangas, Kiviniemi & Vihinen 2004, 84.) Toisaalta Anttiroikon ja Jokelan (2002, 134) mukaan Suomen hallintojärjestelmä on yhä enemmän kaksitasoinen. Keskushallinto ja paikallishallinto määrittävät omat strategiansa

ja kehittämistoimenpiteensä (Anttiroiko & Jokela 2002, 134). Hallinnollinen rakenne sisältää vahvan keskusvallan, mutta kunnat ovat kuitenkin autonomisia. Hallinnon rakenne on kaksinapainen. (Virkkala 2010, 26.) Kaksinapaisuudesta johtuen aluetason rooli alueellisen kehityksen hallinnassa on ollut heikko (Mustakangas ym. 2004, 83).

Aluepolitiikan taustalla voidaan nähdä valtiokeskeinen ajattelutapa. Valtion tehtävä on ollut vähentää alueellisia eroja, ja valtion toimenpiteiden on katsottu määräävän alueiden kehitysedellytyksiä. Toimenpiteet alueilla ovat perustuneet keskushallinnon hyväksymiin suunnitelmiin. Valtio on ohjannut alueellista kehitystoimintaa. (Möttönen & Niemelä 2005, 50–51.) Hierarkkinen traditio, jossa valtio teki aloitteet ja oli pääasiallinen aluekehittäjä ja aluepoliittinen toimija, on tasapainottunut kuntien ja kuntayhtymien toimesta (Virkkala 2010, 26). Vahva valtiotason hallinto ja laajan toimivallan kunnat ovatkin olleet alueellisen kehittämisen ja politiikan pääasiallisia toimijoita. Toimijoiden määrä aluekehittämisessä on kasvanut hallinnollisten reformien myötä. Maakuntien vaaleilla valitun hallintoelimen puute on osaltaan vaikuttanut aluetason hallinnon heikkouteen. (Mustakangas ym. 2004, 83.) Kuntayhtymät, maakuntien liitot, liike-elämän ja ammattiliittojen edustajat toimivat rinnallaan alueelliset ja paikalliset toimijat, esimerkiksi kuntajohtoiset ja maakunnalliset organisaatiot (Virkkala 2010, 26–27). Virkkalan (2010, 50) mukaan alueellistumista tapahtuu, kun kuntien ja seutukuntien yhteistyö tiivistyy maakuntatasolla. Pelastustoimen alueellistaminen voitaneen rinnastaa alueellistamiseen, jossa kuntien ja seutukuntien yhteistyö tiivistyi maakuntatasolla valtion toimesta.

Yhteiskuntarakenteen muutoksen myötä alueelliset olot ovat eriytyneet, mutta aluepoliittiset toimenpiteet ovat myös tuottaneet tulosta. Tästä esimerkkinä voidaan pitää esimerkiksi korkeakoululaitoksen hajauttamista. (Möttönen & Niemelä 2005, 50–51.) Hallinnon hajauttamista esiintyy eri muodoissa, esimerkiksi joko alueellisella tai toiminnallisella tasolla. Alueellisella tasolla voidaan tarkoittaa valtion suunnasta kuntiin kohdistuvaa toimintaa ja toiminnallisella tasolla kuntien sisällä tapahtuvaa toimintaa. Kuntien ja valtion välisen hajauttamisilmiön voidaan katsoa ennakoivan alueellisen tason kehittämistä. Suomessa alueellinen taso on heikko, mutta alueet saavat uusia ulottuvuuksia esimerkiksi lisääntyvän kuntien välisen yhteistyön kautta. Alueellisen tason merkityksen kasvu keskittää valtion ja kuntien suhdetta hajauttaen samalla kunnan sisällä tapahtuvaa toimintaa. (Kaarainen 2009.)

Merkittävää uudessa aluepolitiikassa on alueiden oma kyky uusiutua. Uusiutuminen vaatii uusia innovaatioita ja toimintamalleja. Yksi uusista toimintamalleista on verkostomainen toiminta. Verkostojen avulla alueen keskeiset toimijat voivat kokoontua uusien innovaatioiden ja menestyksen saavuttamiseksi. Aluepolitiikan suunnan voidaan katsoa kääntyneen ylhäältä alas tapahtuvista toimista alhaalta ylös suuntautuviin toimiin. Tämän ovat aiheuttaneet toimintaympäristön ja -politiikan muutokset. Valtion väliportaan hallinto on toistaiseksi vaikeasti määriteltyä. Mikäli aluehallinnon kehittäminen ei etene, vastuu alueiden kehityksestä on kunnilla. Tämä tarkoittaa uusien alueellisten ja seudullisten hallintomallien kehittymistä. Valtionhallinnon ja kunnallishallinnon väliin jäävä taso saattaa tulevaisuudessa kytkeytyä entistä tiiviimmin kuntatasoon. (Möttönen & Niemelä 2005, 51–52.)

Alueellinen uudelleenorganisointuminen on kansainvälinen ilmiö, jossa julkisen sektorin rajat sopeutetaan toimintaympäristön muuttuviin olosuhteisiin. Rajojen murroksen tarkoituksena on lisätä tehokkuutta ja vastata toiminnalla paremmin kansalaisten tarpeisiin. Erot eri maiden toimintamallien välillä ovat suuret, mutta yleisiä toimintatapoja ovat muun muassa paikallishallinnon yksiköiden horisontaalinen yhteistyö, julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus, verkostopohjaiset kehittämistoimet ja voimavarojen haaliminen. (Haveri 2004, 22.) Kun vanha järjestys ei pysty vastaamaan muuttuneisiin olosuhteisiin, valtion rooli muuttuu. Tämä aiheuttaa tilanteen, jossa paikallis- ja aluetason toimijat sekä kunnat yrittävät etsiä tapaa toimia. Toimijoiden ei ole mahdollista ohjata prosessia tai toteuttaa sitä yksin. Asiantuntemuksen lisäämiseksi, palvelujen laadun parantamiseksi ja taloudellisen tehokkuuden saavuttamiseksi sekä kustannusten kurissapitämiseksi voimavaroja yhdistetään naapurikuntien kanssa. (Haveri 2004, 23.)

Kun alueen toimintatavat ja tavoitteet on yhdenmukaistettu kuntien yhteistyön tai kuntaliitosten avulla, kuntien välinen yhteistyö voidaan ymmärtää alueen integroimisena tai alueellisena uudelleenorganisoinnina. Yhteiskunnallinen kehitys joko yhdenmukaistaa ja kokoaa tai pirstoo hallintaa. Alueiden näkökulmasta horisontaalinen yhteistyön lisääminen ja kuntien voimavarojen kerääminen tarkoittaa kokoamista. Kunnan näkökulmasta sama kehitys on pirstoutumista. Pirstoutumisessa selkeän hierarkkiset hallinnon järjestelmät hajoavat verkostomaisiksi ja vaikeammin ohjautuviksi. Palvelut toteuttaa ja niistä huolehtii laaja joukko toimijoita, ja sekä päätöksenteko että toimeenpano pitenee ja hämärtyy verkostomaisen, vähemmän hierarkkisen toiminnan myötä. (Haveri 2004, 25–26.)

Näkökulmia siirtymään hallinnosta hallintaan

Julkisen sektorin uudistuksissa on 1990-luvulta lähtien käytetty siirtymää hallinnosta (government) hallintaan (governance). Käsitteellä hallinta on useita erilaisia lähtökohtia, esimerkiksi institutionaalinen hallinta ja hallinta verkostoissa. Tässä siirtymällä on tarkoitettu eri tasoilla toimivien sektorien välisen yhteistyön lisääntymistä. Hallinnan tasot ulottuvat globaalista lokaaliin tasoon rajojen hämärtyessä ja ylittyessä. (Mustakangas ym. 2004, 28–38.) Uuden hallinta-ajattelun avulla paikallisen ja yli paikallisen yhteistyö, verkostoituminen ja kumppanuus korostuvat (Anttiroiko & Jokela 2002, 134).

Siirtymää kuvaa myös muutos normeihin pohjautuneesta hallinnosta kohti sopimukseen pohjautuvaa hallintaa (Mustakangas ym. 2004, 28). Siirryttäessä normiperusteisesta hallinnosta kohti sopimukseen pohjautuvaa uutta hallintaa, on mahdollista, että hallinnan hyväksyttävyyden, legitimitettiin tai vastuullisuuden heikentyminen (Mustakangas ym. 2004, 32). Verkostot ja hierarkkisten rakenteiden keskelle muotoutuneet uudet yhteistyösuhteet kuvaavat myös uutta hallintaa. Pelkistetysti uuden hallinnan perusajatuksen voidaan sanoa olevan sellaisen uuden yhteistoiminnan löytäminen, josta toiminnan eri osapuolet voivat hyötyä. Lisäksi uudella hallinnalla pyritään ratkaisemaan uudenlaisia koordinaatio-ongelmia. Hallinta ei kuitenkaan itsessään vähennä ongelmien monimutkaisuutta. Verkostoituminen ja uudet kumppanuussuhteet ovat olleet hallinnon uudistusten edellytyksiä. Hallinnon hajauttamistoimilla kehitysvastuu on siirtynyt keskustasolta alue- ja paikallishallinnolle. (Mustakangas ym. 2004, 28–38.)

Alueelliselle hallinnalle luodaan perusta kansallisen hallinnan tasolla. Kansallinen hallinta muovaa hallinto-organisaation rakenteen, tehtävät ja työnjaon. Suomessa alueellisen kehittämisen tehtäviä hoitavat kuntapohjaiset kehittämisorganisaatiot, maakunnat. Alueet kehittyvät kuitenkin hyvin erilaisilla tavoilla huolimatta yhdenmukaisesta alueellisesta hallinnosta ja kehittämisorganisaatiosta. (Mustakangas ym. 2004, 48.)

Valtion ohjaavan hallinnon sijaan nykyisin korostetaan paikallisten toimijoiden vastuuta. Aluepolitiikan keskeinen sanoma on hyödyntää paikallisia kehittämisedellytyksiä. (Möttönen & Niemelä 2005, 50–51.) Samalla uudessa hallintakehityksessä painotetaan julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden välisen yhteistyön tärkeyttä. (Mustakangas ym. 2004, 28–38.) Kansalaisten tarpeisiin vastataan yhä enemmän uusilla poliittisilla keinoilla (Lähteenmäki-Smith 2002, 8). On siirrytty suunnitteluun perustuvasta ja valtion ohjaamasta aluepo-

litiikasta hajautettuun ja ohjelmaperusteiseen aluepolitiikkaan. Uuden hallinnan piirteet näkyvät myös aluepoliittisessa toiminnassa. (Möttönen & Niemelä 2005, 50–51.) Myös alueellisella tasolla käytetään yhä enemmän hallinnon sijaan hallinnan keinoja (Lähteenmäki-Smith 2002, 8).

Virkkalan (2010, 10) mukaan hallinnan käsitteellä viitataan valtion ja yhteiskunnan välisessä suhteessa tapahtuviin muutoksiin. Muutoksiin voidaan reagoida hajauttamalla kehitystä ja ohjaamalla vallankäyttöä siirtämällä vastuuta ja vallankäyttöä. Tämän seurauksena valtion ylhäältä alaspäin tapahtuvan ohjauksen tilalle muodostuu erilaisista toimijoista koostuvia verkostoja. Hallinta viittaa myös poliittisen ja taloudellisen vallan hajanaiseen jakautumiseen. Aikaisemmin valtio oli keskeinen aloitteentekijä ja päättäjä, mutta nykyinen toimintatapa on verkostomainen. Alueellinen kehittäminen on monitasoista ja monitoimijaista. (Virkkala 2010, 10.)

Anttiroikon ja Jokelan (2002, 130) mukaan hallinnan käsitteellä on pyritty laajentamaan julkisyhteisöjen niitä näkökulmia, jotka keskittyvät hierarkkisuuuteen ja omaan palveluntuotantoon. Julkisen hallinnon uudistuksien pyrkimyksiksi voidaan Anttiroikon ja Jokelan (2002, 133) mukaan pelkistää kustannustehokkuuden lisääminen ja kehittämispotentiaalin hyödyntäminen. Kunnallishallinnon uudistamisen yhtenä päämääränä voidaan pitää byrokraattisen hallintojärjestelmän muutosta itseohjautuvien organisaatioiden toiminnaksi. Käytännössä pyrkimyksenä on valtion yksityiskohtaisen ohjauksen vähentäminen ja ratkaisuvallan siirtäminen valtiolta paikalliselle tasolle. Samalla pyritään vahvistamaan taloudellista ajattelua kaikilla hallintotasoilla. (Anttiroiko & Jokela 2002, 134.) Uuden hallintatavan muutoksesta paikallisella tasolla kertovat esimerkiksi uudet paikalliset kumppanuudet sekä kuntien että julkisen ja yksityisen sektorin välillä. Pelkästään paikallisen tason näkökulmat eivät kuitenkaan usein riitä. Erilaisten tasojen välille tarvitaan ylhäältä alas ja alhaalta ylös tapahtuvan kehittämisen luovaa yhdistämistä. (Mustakangas ym. 2004, 60–64.)

Julkisen hallinnon yksi tehtävistä on täyttää oikeusturvan perusvaatimukset, mutta samalla toiminnan on oltava tehokasta, tuloksellista ja palvelualtista (Kuotola 2009, 28). Uuden hallinnan tulisikin olla demokratiasta rakentuvaa hallintoa täydentävä toiminnan muoto. Hallinnan tehtävä on tuoda mahdollista lisäarvoa hallintoon. Lisäarvon tuottaminen tapahtuu esimerkiksi institutionaalisella tasolla vaikuttavien toimijoiden määrän lisääntymisellä. Horisontaalinen hallinta kasvaa uudessa hallinta-ajattelussa, kun eri tasoilla vaikuttavien toimijoiden määrä kasvaa. Eri tasoilla toimivien näkökulmat, arvotukset ja lähiverkostot

muokkaavat ympäristöään. (Mustakangas ym. 2004, 28–38.) Horisontaalisuus ja paikallinen verkostoituminen vahvistavat paikallisten toimijoiden liikkumavaraa ja valitsemisen mahdollisuuksia. Kehitystä vahvistaa hallinnossa tapahtunut poliittinen ja hallinnollinen hajauttaminen. (Mustakangas ym. 2004, 60–64.)

Horisontaalisen hallinnan voimistuessa myös hallinnan vertikaalinen ulottuvuus muuttuu. Tasojen väliset verkostot monipuolistuvat, kommunikaatio kaksisuuntaistuu sekä tasapuolistuu ja hierarkkisuus vähenee. (Mustakangas ym. 2004, 28–38.) Vertikaalisen ulottuvuuden merkitys on tärkeä erisuuntaisissa kehitysprosesseissa. Ylhäältä alas suuntautuvuus tarkoittaa tavallisimmin siirtymistä kansallisesta keskushallinnosta alaspäin. Suunta alhaalta ylöspäin heijastaa paikallisen hallinnon näkökulmaa ylemmille hallintotasoille. Käsitteillä voidaan viitata myös tasoa kansainvälisestä kansalliseen ja paikalliseen tai toisinpäin. (Mustakangas ym. 2004, 60–64.) Hallinta eri tasojen välillä muuttuu normatiivisesta vallankäytöstä neuvottelevaksi ja kumppanuutta suosivaksi (Mustakangas ym. 2004, 28–38).

Uutta hallintaa on edistänyt myös kansallisvaltion roolin muutos. Kansallisvaltiot ovat menettäneet merkitystään kehityksen ohjaajana ja säätelijänä, samalla kun kansainvälisen ja paikallisen tason merkitys kasvaa. Toimintaympäristön muutokset sekä tehtävien lisääntyminen vaativat uusia, erilaisia paikallisen hallinnan tapoja. Kunnille on entistä tärkeämpää toimia yhteistyössä muiden kuntien kanssa. (Haveri 2004, 19–20.) Alue- ja paikallishallinnon merkittävimpiä haasteina voidaan pitää pyrkimystä toimia tehokkaasti muuttuvassa ympäristössä erilaisten haasteiden keskellä (Lähteenmäki-Smith 2002, 8). Myös kuntarajat ylittävä toiminta eli alueellinen uudelleenorganisointi on yleistymässä. Kuntarajojen ylittäminen voidaan tehdä joko kuntaliitoksella tai kuntien välisen yhteistyön avulla. Kuntaliitos on voimakas toimintatapa, kun taas kuntien välinen yhteistyö sisältää erilaisia vaihtoehtoja kevyistä malleista raskaisiin seudullisiin toimiin. (Haveri 2004, 19–20.) Hallinnollisen kulttuurin muutokset ja uudistukset voivat olla seurausta hyvinvointivaltion muutoksista, kaupungistumisen tuottamista keskittymispaineista, kansainvälistymisestä ja markkinoiden avautumisesta. Myös Euroopan Unioniin liittyminen on muuttanut hallintoa ja sen rakenteita keskittyneestä alueellistavaan hallintopolitiikkaan. Avoimuus ja tehokkuus nousevat esille aikaisempaa enemmän. (Lähteenmäki-Smith 2002, 8.)

Hallinnollisen kulttuurin muutokset ja uudistukset ovat vaikuttaneet myös kuntarajojen merkittävyyteen. Kuntarajojen ylittäminen on vaikeaa, koska rajat yhdistetään identiteetteihin ja instituutioihin. Rajat merkitsevät myös turvallisuutta. (Haveri 2004, 25.) Kuotolan

(2002, 40) mukaan kuntien rajat ovat kuitenkin menettäneet merkitystään. Rajojen merkityksen väheneminen tai niiden poistuminen kokonaan on tapahtunut lainsäädännöllisten toimenpiteiden seurauksena. Kuntien vastuu tehtävien hoitamisessa on viime vuosien aikana laajentunut suuremmille yhteistyöalueille. Verkostomainen toimintojen järjestäminen on myös osaltaan heikentänyt hallinnollisten rajojen merkitystä. (Kuotola 2009, 15.) Kuntien välisessä seutuyhteistyössä pelätään oman vaikutusvallan menettämistä, koska suurten kuntien epäillänsä saavan hyödyn ja palvelut. Myös hallinnon institutionaalinen luonne voi rajoittaa rajojen ylittämistä. Hallinto instituutiona saattaa olla pysyvä ja jatkuva, jäykkä ja muutosvastainen. Hallinto instituutiona on kuitenkin kokenut muutoksia, ja luotettavuus- ja demokratiaulottuvuuden ohella vaikuttaa tehokkuus- ja palveluorientaatio. Sopeutuminen muutokseen on kuitenkin hidasta. (Haveri 2004, 24–25.)

Suunnittelutaloudesta kilpailutalouteen

Mankkisen (2011, 40) mukaan pelastustoimi on muuttunut osana suomalaista yhteiskuntaa ja julkista sektoria. Pelastustoimen kehityksessä tiivistyy myös suomalaisen yhteiskunnan kehitystä. Pelastustoimen kehitys voidaan yhdistää yhteiskunnassa tapahtuneeseen kulttuuriseen kehitykseen. Moraalitalouden vaihe alkoi 1940-luvulta ja suunnittelutalouden vaihe 1960-luvun loppupuolella (Alasuutari 1996, Mankkisen 2011, 40 mukaan). Muutos suunnittelutaloudesta kilpailukykytaloudelliseen periaatteeseen tapahtui 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa, kun Suomen yhteiskunnallinen toimintamalli muuttui jyrkästi (Heiskala 2006, 14). Moraalitalouden aikakautta pelastustoimessa voidaan Mankkisen (2011, 40) mukaan nimittää vakiinnuttamisen aikakaudeksi, jolloin kunnallista järjestelmää alettiin rakentaa. Suunnittelutalouden aikakausi 1960-luvulta lähtien aloitti pelastustoimen suunnittelujärjestelmien rakentamisen, materiaalisten voimavarojen lisäämisen ja koulutusjärjestelmien kehittämisen. Valtion merkityksen kasvaminen toteutui pelastustoimen valvonnan ja koulutuksen siirtymänä sisäasiainministeriölle. (Mankkinen 2011, 40–41.) Suunnittelutaloudellisessa ajattelussa luonnollinen tapa tavaroiden ja palveluiden tuottamiselle oli keskitetty, hierarkkinen, suljettu ja säännöstelty järjestelmä (Heiskala 2006, 36).

1980-luvulla hallinnon tehokkuuden korostaminen siirtyi myös keskusjohtoiseen suunnittelujärjestelmään. Siirtymää suunnittelutaloudesta kilpailukyky-yhteiskuntaan voidaan kutsua myös kulttuurisen toimintamallin murrokseksi. (Heiskala 2006; Mankkinen 2011, 41.) Sitä edelsi laman aikana tapahtunut yritysten, julkishallinnon ja kansalaistoiminnan rakenteellinen muutos (Heiskala 2006, 35). Murros vaikutti eri tavoin julkishallintoon, talouteen, työ-

elämään ja pelastustoimeen sekä sen ajatteluun ja puhetapaan (Mankkinen 2011, 41). Siirtymä ei tapahtunut pelkästään arvomaailman muutoksen kautta, vaan muutoksella oli myös diskursiivinen ulottuvuus. Tämän ulottuvuuden myötä maailmaa alettiin katsoa eri tavalla kuin aiemmin. Muutos liittyi tapaan, miten todellisuutta tulkittiin. Muutoksessa kilpailukyky-yhteiskuntaan tavoitteeksi tuli hajautettu, markkinoiden ja niiden kaltaisten mekanismien ohjaama toiminta. (Heiskala 2006, 36.) Käytännössä tämä tarkoitti esimerkiksi alueellisten voimavarojen jakamista uudelleen (Mankkinen 2011, 41).

Mankkisen (2011, 52) mukaan pelastuslaitoksen muutos kilpailukyky-yhteiskunnan suuntaan tapahtui muuta julkista sektoria myöhemmin aluelaitosuudistuksen myötä. Muutoksen merkitys pelastustoimelle oli merkittävä. Alueellinen uudistus muutti täysin pelastuslaitosten roolin kunnissa, kun pelastuslaitosten itsestään selvä rooli kunnissa murtui. Samalla pelastustoiminta joutui taloudellisen tehokkuusarvioinnin kohteeksi. Pelastustoimintaa halettiin mitata ja tätä kautta arvioida kunnan panos-tuotossuhteen hyödyllisyyttä. Myös pelastustoimen ydintehtävä siirtyi lainsäädännön tasolla reagoivista toimenpiteistä palveluntuotantoa kohti. (Mankkinen 2011, 41.) Institutionaalisesti muutoksessa suunnittelutaloudesta kilpailutalouteen on kyse monilla sektoreilla tapahtuneesta siirtymästä julkishallinnon resurssiohjauksesta markkinaohjaukseen. Palveluiden rahoitus on muuttunut, samoin kuin niiden kysyntä ja mahdollinen ulkoistaminen. Valtion ja kuntien hallinnon vaikutus kehitykseen on entistä pienempi. (Alasuutari 2006, 43–44.) Kilpailutaloudellinen kehitys ja sen uudet käytännöt levisivät ja leviävät valtionhallinnon kautta kuntien hallintoon. Prosessi on osittain vasta alkamassa ostopalveluiden, liikelaitostamisen, osakeyhtiömuotoisuuden ja muiden muutosten kautta. Kuntien välisessä kehityksessä on kuitenkin suuria eroja. (Alasuutari 2006, 50–51.)

Muutos suunnittelutaloudesta kilpailutalouteen on muuttanut myös yksilön merkitystä keskustelussa. Yksilö on maksava asiakas, ja kilpailuttaminen sekä tuloksellisuus ovat nousseet keskustelun kohteeksi. (Mankkinen 2011, 42.) Yhteiskuntapolitiikka koventui 1990-luvun uudistuksien myötä, ja muutosta hallinnossa ja toimintaympäristössä voidaan pitää myös hyvinvointipolitiikan suunnanmuutoksena. Muutos hyvinvointipolitiikassa hajotti käsityksen kansan tahtoa noudattavasta julkisesta sektorista. Uusi ajattelutapa tunnetaan pluralistisena hyvinvointiyhteiskunta-ajatteluna. Kuten muutoksessa hallinnosta hallintaan, myös tässä ajattelutavassa vastuu siirtyy usealle toimijalle. Vastuuta kantavat kansalaiset ja heidän muodostamansa järjestöt. Paikallisen tason merkitys korostuu julkisen sektorin

kautta. Valtion rooli ei ole niin merkittävä, sillä se toimii paikallisten toimijoiden tukijana tuottamalla kannusteita ja suuntaamalla taloudellisia virikkeitä. (Möttönen & Niemelä 2005, 47.) Paikallisten toimijoiden kontrollia heikentämällä vapautetaan uusia innovaatioita ja toimintamalleja tuottavia voimavaroja. Näiden uusien innovaatioiden ja toimintamallien avulla voidaan kehittää seutuja ja tuottaa hyötyä kansalaisille. Valtion rooli on välittää toimintamalleja koko maahan, kuntien ja seutujen toimiessa toimintatapojen kehittämis- ja kokeilumaastona. Tavoitteena on entistä parempien toimintamallien kehittäminen paikallisesti. Lisäksi toivottavaa on, että toimintamalleja voidaan hyödyntää myös muualla. (Möttönen & Niemelä 2005, 47–48.) Paikallisten toimintamallien kehittäminen ja niiden hyödyntäminen myös muilla alueilla voisi olla mahdollista myös pelastustoimen alalla.

3.2 Pelastustoimen alueellistamisen tausta ja ohjeistus

Suomen Kuntaliitto yritti herättää 1990-luvulla keskustelua siitä, kuuluiko pelastustoimi kunnalliseen itsehallintoon vai olisiko se pitänyt siirtää valtiolle. Keskusteluyritykset eivät kuitenkaan tuottaneet tuloksia lakiuudistuksien suhteen. (Oulasvirta 1999, 10.) Myös Kallion ja Tolpin (2008) mukaan pelastustoimen alueellistaminen on lähtenyt liikkeelle 1990-luvun alkupuolella, kun valtioneuvosto ohjeisti selvitysmiehen tutkimaan valtion ja kuntien välistä työnjakoa. Selvitysmies Relanderin (1993, 27) yksi ehdotus oli perustaa valtion paikallishallintoon kihlakunnanvirastot ja siirtää pelastustoimen tehtävät niiden yhteyteen. Selvityksen pohjalta sisäministeriö asetti pelastushallintotyöryhmän pohtimaan pelastustoimen organisoimista. Vaihtoehtoja oli kolme: kunnallinen pelastustoimi vapaana kunnallisena järjestelmänä, kunnallinen pelastustoimi ohjattuna kunnallisena järjestelmänä ja valtiollinen pelastustoimi. Työryhmä esitti lopulta ohjattua kunnallista järjestelmää. Vastuu pelastustoimesta kuuluisi kunnille kunta- ja yhteistoiminta-aluetasolla. Valtion viranomaisilla olisi kuitenkin tarvittavat valtuudet ohjata toimintaa, jotta järjestelmän kiinteys ja tarvittava palvelutaso turvattaisiin. Samalla kuitenkin korostettiin kuntien yhteistoiminnan merkitystä. (Työryhmämietintö 1994:11, 26–31; Oulasvirta, Parviainen, Tulokas & Valtoaho 2000, 2; Kallio & Tolppi 2008, 16.)

Paavo Lipposen II hallituksen aikana valtioneuvosto asetti uuden selvitysmiehen pohtimaan palo- ja pelastustoimen siirtämistä valtion hoidettavaksi. Pelastustoimen alueuudistus rakentuu selvitysmies Myllyniemen (2000) työlle ”Onnettomuusriskit hallintaan”. Työssä asetettiin pelastustoimen tavoitteeksi tehokas, taloudellinen ja ihmistä lähellä toimiva pe-

lastustoimi. Työssä asetettiin myös erilaisia strategisia päämääriä, kuten vaikuttavuus, tehokkuus ja palvelujärjestelmän kattavuus. Päämäärien saavuttaminen edellytti pelastustoimelta muutoksia tehtävissä, voimavarojen käyttämisen tehostamista, johtamisen kehittämistä ja pelastustoimen alueellistamista. (Myllyniemi 2000.) Raportin pohjalta käynnistettiin pelastustoimen kehittämishanke sisäasiainministeriön toimesta. Hankkeen tehtävänä oli muodostaa pelastustoimialueet ja valmistella muut kehittämissuositukset, joiden avulla pyrittäisiin tehostamaan toimintaa. Alueellistamisen tarkoituksena eivät kuitenkaan olleet vain toiminnalliset säästöt, vaan jo olemassa olevia resursseja haluttiin käyttää entistä tehokkaammin. (Kallio & Tolppi 2008, 16–17.)

Katajamäki (2006, 62–63) toteaa selvitysmies Myllyniemen tuoneen pelastusalalle termin läheisyysperiaate. Harvaan asutussa ja pitkien välimatkojen Suomessa nopea ja taloudellinen avun paikalle saaminen ilman maan eri osia eriarvoiseen asemaan saattamista ei ole ollut helppoa. Tiheä palokuntaverkosto, mukaan lukien kaupunkikuntien vakinaiset palokunnat, sekä suuri määrä reservi-vapaa-palokuntia sekä maaseutukuntien vapaaehtoisia ja puolivakinaisia palokuntia on toteuttanut omalta osaltaan pelastustoimen läheisyysperiaatetta. Lisäksi teollisuus-, laitos- ja muut palokunnat ovat lisänneet palokuntaverkoston tiheyttä. Selvitysmiehen viestinä oli, että pelastustointia ei tule siirtää kunnilta valtiolle. Suuri osa kunnista oli taloudellisesti ja toiminnallisesti liian pieniä yksiköitä. Selvitysmies ehdotti muodostettavaksi lailla säädettyyn kuntien yhteistoimintaan perustuvia pelastustoimialueita.

Toukokuussa 2000 hallitus teki päätöksen pelastustoimen järjestämisestä kunnallisena toimintana. Tarkoituksena oli 30 alueellisen, lailla määritellyn pelastustoimialueen muodostaminen. Pelastustoimialueeseen kuulumisen tuli olemaan pakollista kunnille. Yhteistyön lisäämistä oli toivottu jo aikaisemmin samoin kuin lisäresursseja. (Oulasvirta ym. 2000, 3.) Yhteistyön lisäämisellä haettiin pelastustoimessa muun muassa taloudellisuutta, tehokkuutta, kaluston monipuolisuutta ja parempaa palvelutasoa samalla tai edullisemmalla hinnalla. Lisäksi toivottiin yhteistä johtoa ja sen myötä toiminnan järkevää koordinoitua, henkilöstön ja kaluston yhteiskäyttöä sekä kaluston tehokkaampaa käyttöä. Yhteistyön riskeiksi arvioitiin vapaaehtoisten sopimuspalokuntien aseman heikkenemistä tai toiminnan loppumisesta kokonaan sekä vapaaehtoistoiminnan kiinnostuksen vähenemistä. (Oulasvirta ym. 2000, 15–22.) Kunnissa yhteistyön tavoitteiksi asetettiin muun muassa tehokas toiminta, kustannussäästöt, taloudellinen ja toiminnallinen hyöty sekä saavutettavuuden parantami-

nen. Riskeiksi kunnissa arvioitiin vapaaehtoisen toiminnan hiipumista ja lähtövalmiuden pitenemistä sekä turvallisuuden heikkenemistä. (Oulasvirta ym. 2000, 23–28.) Pelastustoimilain voimaantulon jälkeen kehitettiin myös pelastustoimen muuta lainsäädäntöä. Päämäärinä olivat pelastustoimen vaikuttavuuden, tehokkuuden ja palvelujärjestelmän parantaminen.

Palo- ja pelastustoimen perustana oli vielä 1990-luvun lopussa laki palo- ja pelastustoi-
mesta vuodelta 1975. Väestönsuojelu pohjautui vuonna 1958 annettuun väestönsuojelula-
kiin, jota uudistettiin 1990-luvun alussa. 1990-luvun lopulla aloitettiin palo- ja pelastustoi-
men lainsäädännön uudistustoimenpiteet. Pelastushallintotyöryhmän mietintö vuonna
1994 linjasi uutta lainsäädäntöä. Mietinnön pohjalta valmistettu lakiesitys hyväksyttiin
vuonna 1999. (Oulasvirta 1999, 9.) Uudistettu pelastustoimilaki (561/1999) korvasi sekä
lain pelastustoi-
mesta (559/1975) että väestönsuojelulain (438/1958). Uudistettu laki kattoi
palo- ja pelastustoimen sekä väestönsuojelun. Lain myötä kunnalle jätettiin entistä enem-
män harkintavaltaa ja korostettiin kuntien yhteistoimintaa (Oulasvirta ym. 2000, 2–3). Pe-
lastustoimilaki (561/1999) perustui toiminnaltaan kuntarajoihin, mutta velvoitti kunnat an-
tamaan tarvittaessa toiselle kunnalle apua pelastustoiminnassa ja väestönsuojelussa
(10§).

Laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta (1214/2001) ja valtioneuvoston päätös 22
pelastustoimialueesta (alkuperäinen 174/2002, muutettu 962/2003) syntyivät pelastustoi-
men kehittämishankkeen tuloksina (Kallio & Tolppi 2008, 16–17). Valtioneuvosto vahvisti
pelastustoimen alueet päätöksellä 174/2002. Pelastustoimen alueeseen kuuluvien kuntien
oli tehtävä sopimus pelastustoimen yhteistoiminnan järjestämisestä vuoden 2003 alkuun
mennessä (1214/2001). Alkuperäinen asetus pelastustoi-
mesta (787/2003) annettiin vuon-
na 2003, ja sitä muutettiin vuonna 2011 (407/2011). Myös palosuojelurahastolakia
(306/2003) muutettiin alueuudistukseen soveltuvaksi.

Pelastuslakia uudistettiin myös 2000-luvulla: uudistettu pelastuslaki (468/2003) tuli voi-
maan 2004. Pelastuslain uudistamista esiselvitettiin uudelleen vuosina 2007–2008. Esisel-
vityksessä oli neljä alahanketta, jotka koskivat väestönsuojelujärjestelmän, onnettomuuk-
sien ehkäisyn, väestönsuojien rakentamisen ja pelastuslain muutostarpeita. Pelastuslain
uudistamisen säädösvalmistelu toteutettiin vuosina 2008–2009. Esitys lainsäädännön
muutoksista annettiin alkuvuodesta 2010, ja uusi laki tuli voimaan vuonna 1.7.2011
(379/2011).

3.3 Pelastustoimen alueellistamisen lähtökohdat

Pelastustoimen uudistushankkeen tärkeimpänä taustatekijänä lienee ollut 1990-luvun loppupuolella esitetyt vaatimukset pelastustoimen valtiollistamisesta. Tätä ennen pelastustoimen rakenne oli pysynyt pitkään muuttumattomana merkittävistä yhteiskunnallisista muutoksista ja kuntien toimintaympäristömuutoksista huolimatta. Kuten alueellistamistoimenpiteillä lähtökohtaisesti yleensä, myös pelastustoimen alueuudistuksella haettiin tehokkuutta, taloudellisuutta ja vaikuttavuutta. Yhdistämällä aikaisemmin yksittäisen kunnan voimin toiminut pelastustoimi alueelliseksi ylikunnalliseksi organisaatioksi pystytään tavoittelemaan tehostumista hallinnossa, henkilöstöresurssien vapautumista ja päällekkäisten toimintojen poistumista. (Niskala 2003, 5–6.)

Pelastustoimen alueellistamista pyrittiin ohjaamaan myös 2000-luvulla Suomen Kuntaliiton ja Suomen Sopimuspalokuntien liiton yhteistyössä. Ennen pelastustoimen alueellistamista Suomen Sopimuspalokuntien liitto ja Suomen Kuntaliitto tekivät valtakunnallisen puitesopimuksen, jonka avulla pyrittiin luomaan vapaaehtoisen palokuntatyön turvaava sopimusjärjestelmä. Valtakunnallinen puitesopimus toimi valtakunnallisen sopimusjärjestelmän ylimpänä tasona. Suomen Kuntaliitto ja Sopimuspalokuntien liitto myös pyrkivät ohjaamaan alueellistamistoimenpiteitä ja alueiden ja sopimuspalokuntien välisiä sopimuksia niin, että vapaaehtoispalokuntien olemassaolo turvataan ja että niiden elinmahdollisuuksia myös kehitetään uudessa alueellisessa järjestelmässä. Osapuolet pyrkivät myös vaikuttamaan siihen, että sopimuspalokuntien asema pysyisi samana tai paranisi ja että palokuntaverkosto ei supistuisi. Vapaaehtoisten palokuntien ja uudistuksen jälkeen alueiden välisten sopimusten tarkoituksena oli tuoda hallinnollisesti, taloudellisesti ja toiminnallisesti organisoitunut mahdollisuus, jotta vapaaehtoiset palokunnat voivat luontevasti siirtyä alueellisten pelastuslaitosten palveluntuottajiksi. Suomen pelastustoimen rakenteesta johtuen vapaaehtoisten palokuntien toiminnan jatkuminen edellytti kaikkien osallistujatahojen yhteistyötä. (Suomen Kuntaliitto 2003.)

Pelastustoimilakiin tehdyt muutokset mahdollistivat pelastustoimen järjestämisvastuun siirtämisen kunnalta kuntien alueelliselle toimielimelle. Tiettyjen alueiden kuntien tuli sopia pelastustoimen yhteistoiminnasta vuoden 2002 loppuun mennessä. (HE 111/2001, 13–16.) Pelastustoimen jakautumisesta alueisiin määrättiin lailla pelastustoimen alueiden muodostumisesta (1214/2001). Lain tarkoituksena oli tehostaa pelastustoimella olevien voimavarojen käyttöä sekä parantaa sen palvelujen saatavuutta ja laatua. Alueen pelas-

tustoimen tehtävistä ja vastuista pelastustoimen hoitamisessa säädetään pelastuslailla (379/2011).

Vuoteen 2004 asti pelastustoimen tehtävät hoidettiin kuntien toimesta. Tämän jälkeen tehtävät siirtyivät yksittäisiltä kunnilta alueellisten pelastuslaitosten hoidettaviksi. Alueellisen pelastustoimen avulla oli mahdollista vähentää päällekkäistä toimintaa ja tehostaa työajan käyttöä. Palokuntien oli myös mahdollista erikoistua ja täten parantaa palveluja. (Kallio 2003, 30.) Pelastustoimen alueellistamisen tarkoituksena oli tehdä pelastustoimialueista tarpeeksi laajoja, jotta johtamiseen tarvittavaa osaamista, asianmukaisesti koulutettua henkilöstöä ja tarkoituksenmukaista kalustoa on riittävästi. Pelastustoimen alueuudistus merkitsi kunnille suurta muutosta, sillä sen myötä vastuu pelastustoimesta siirtyi kunnalta usean kunnan yhteiseen toimintaan perustuvalle alueelliselle pelastuslaitokselle. (Kallio & Tolppi 2008, 11.)

Nykyään pelastustoimen järjestämisvastuu on kuntien lakisääteinen velvoite, joka kunnan tulee täyttää yhteistoiminnassa muiden alueen kuntien kanssa. Pelastustoimen palveluista ja tehtävistä Suomessa vastaa 22 pelastuslaitosta. Pelastuslaissa on pelastustoimen alueiden vastuulle säädetty joitakin poikkeuksia huomioimatta kaikki aikaisemmin yksittäisillä kunnilla olleet pelastustoimen tehtävät ja muut vastuut. Pelastuslaitokset ovat rakenteeltaan ja resursseiltaan erilaisia. Myös pelastusalueiden maantieteelliset ominaispiirteet ovat erilaisia, kuten myös toimintatavat ja muut käytännöt. (Heinilä 2007, 45.)

Pelastustoimessa ja myös muissa kuntien tehtävissä on siirrytty kohti alue- ja seututasoa 1990-luvulta lähtien joko lainsäädännön tai kuntien oman toiminnan avulla. Kehitys on jatkunut myös valtion suositusten ja tukitoimenpiteiden avulla. (Kallio 2003, 44.) Seudullisen ja alueellisen tason kehitys muodostuu vaikeasti hallittavaksi kokonaisuudeksi, kun esimerkiksi pelastustoimi, jätehuolto tai elinkeinopolitiikka muodostavat yhä useampia erilaisia ja erillisiä yksiköitä. Kunnan asukkaan näkökulmasta tilanne hämärtyy myös, sillä on yhä vaikeampaa arvioida päätöksentekoa tai ylipäätään vaikuttaa kunnassa. (Kallio 2003, 46.)

Muutokset pelastustoimessa

Varsinainen pelastustoiminta on muuttunut muun pelastustoimialan mukana. Pelastustoimen hälytystehtävien määrällinen kehitys on vuosina 1976–2008 muuttunut niin, että kokonaistehtävämäärä on kasvanut noin 20 000 tehtävästä yli 100 000 tehtävään. Tämä tar-

koittaa sitä, että 2000-luvulla palomiehet ovat lähteneet hälytyksiin noin viisi kertaa useammin kuin 1970-luvulla. (Mankkinen 2011, 43–44.) Myös Kallion ja Tolpin (2008, 22–23) mukaan pelastuslaitosten hälytysmäärät ovat lisääntyneet tasaisesti 2000-luvulla. Vuonna 2011 pelastustoimen tehtäviä oli 115 158 (Pronto-tietokanta).

Heinilän (2007, 31) mukaan pelastustoimen johtamisen, organisoinnin ja kehittämisen todettiin kokevan muutoksia myös tulevaisuudessa. Julkishallinnon toiminnan tehostaminen ja tehokkuuden lisääminen kehittämisen avulla jatkuu edelleen. Päällekkäistä byrokratiaa pyritään poistamaan esimerkiksi järjestämällä palveluja tehokkaasti suurissa yksiköissä. Tehottomuutta ja turhaa tai päällekkäistä hallintotoimintaa esiintyy kunnissa edelleen. Kunnan palveluille asetetut tehokkuusvaatimukset ovat kuitenkin herättäneet myös kritiikkiä. Pelastustoimen koko järjestelmän toimivuus on noussut tärkeäksi arviointikohteeksi alueellistamisen kautta. Pelastustoimelta vaaditaan laajaa yhteiskunnallista vaikuttamista esimerkiksi verkottumalla ja uusien kumppanuussuhteiden avulla. Pelastustoimen tehtäväkenttä on niin laaja, että sen hoitaminen ei ole mahdollista vain pelastustoimen vakinaisten palokuntien resurssien avulla. (Pelastustoimen tutkimusohjelma 2007–2011.)

Pelastustoimen alueellisen uudistamisen onnistumista vastaan puhuivat esimerkiksi seuraavat tekijät: Alueuudistuksen myötä pelastustoimiala muodostui laajaksi, vaikeasti hallittavaksi kokonaisuudeksi. Lisäksi aluemuotoinen pelastustoimi merkitsi hallinnon hajaantumista ja samalla hitaampaa päätöksentekoa. Pelastustoiminta ja pelastustoimipalvelut saattoivat etäännyä niin kansalaisista kuin sopimuspalokunnistakin. (Kallio 2003.) Kallion ja Tolpin (2008, 88) mukaan alueuudistus olisi saattanut heikentää vapaaehtoisten palokuntien asemaa ja toimintamahdollisuuksia.

Vapaaehtoispalokuntatoiminnan haasteet ovat monimutkaistuneet alueuudistuksen myötä tai näin ainakin oletetaan tapahtuneen. Pelastustoimen tehtävät siirrettiin seutuhallinnon ohi maakuntatasolle. Kallion (2003, 235) mukaan pelastustoimen tehtävät soveltuisivat paremmin seututasolle kuin alueelliselle tasolle. Pelastustoimialueet ovat suuria, ja niiden käytännöt eroavat toisistaan. Kuitenkin pelastustoimen menestyksekkäs toiminta edellyttää sopimuspalokuntien aktiivista osallistumista. Tärkeää onkin säilyttää vapaaehtoinen palokuntatoiminta ja edesauttaa sen toimintaa. Sisäasiainministeriön (2002) julkaisun mukaan vapaaehtoisen palokuntatoiminnan ylläpitäminen alueellisessa pelastustoimessa on usean tekijän summa. Vapaaehtoisen pelastustoiminnan ylläpitäminen vaatii alueelliselta pelastustoimelta erilaisten tekijöiden tiedostamista ja ymmärtämistä. Tärkeintä on arvostaa va-

paaehtoista toimintaa, luoda sopimuspalokuntien henkilöstölle mahdollisuudet koulutukseen, huolehtia riittävästä ja kunnollisesta kalustosta sekä tyydyttävistä toimintaolosuhteista ja -tiloista. (Sisäasiainministeriö 2002.)

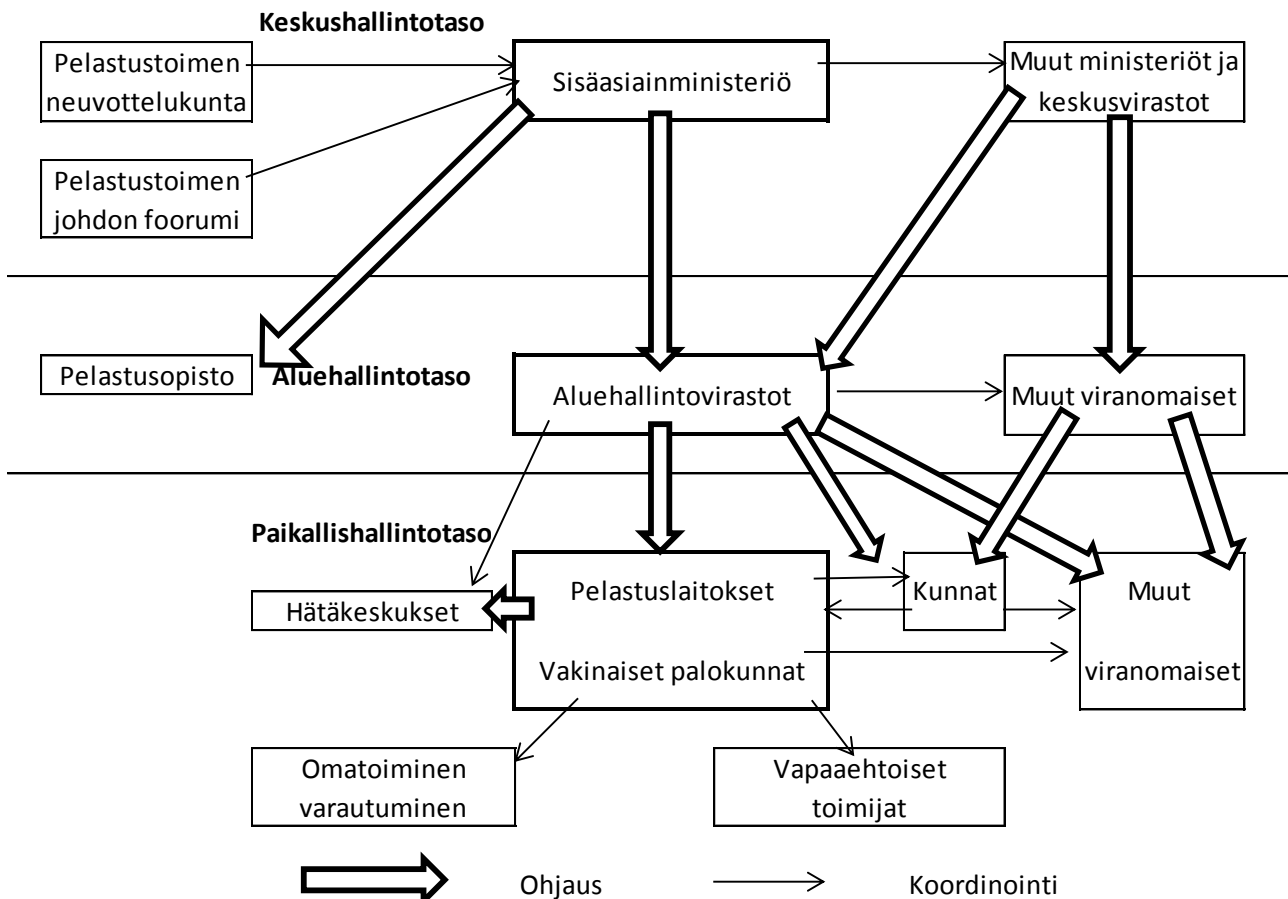
Sopimuspalokuntien asema on vuosien kuluessa vahvistunut lainsäädännöllisesti. Sopimuspalokunnat ovat merkittävä toimija pelastustoimessa. Lainsäädännöllä pyritään varmistamaan myös se, että palokuntien ammatti- ja vapaaehtoishenkilöstöllä olisi riittävä koulutus pelastustoimen tehtävien hoitamiseksi. Nykyisin vastuu koulutuksesta on jaettu valtion ja kuntien kesken niin, että aluepelastuslaitos huolehtii sopimuspalokuntien henkilöstön koulutuksesta ja valtio huolehtii ammatillisesta koulutuksesta. (Suominen 2002.)

3.4 Pelastustoimen ohjaus

Valtakunnallisella tasolla pelastustoimi on sisäasiainministeriön alaisuuteen kuuluva toimiala. Ministeriö pelastusosastoineen valvoo pelastustoimen palveluiden saatavuutta ja niiden tasoa. Ministeriö huolehtii pelastustoimen valtakunnallisista valmisteluista ja järjestelyistä. Lisäksi se sovittaa yhteen muiden ministeriöiden toimintaa pelastustoimen alalla. (Pelastuslaki 379/2011; Ström 2007, 41.) Sisäministeriön pelastusosasto on jaettu viiteen erilaisia tehtäviä hoitavaan yksikköön (Pelastustoimi 2010). Pelastustoimen neuvottelukunta avustaa sisäasiainministeriötä pelastustoimen suunnittelussa, kehittämisessä ja seurannassa. Pelastustoimen neuvottelukunnassa edustettuina ovat pelastustoimen tehtävien hoitoon osallistuvat keskeiset tahot. Pelastustoimen johdon foorumi on pelastustoimen kehittämistä, arviointia ja päätöksenteon koordinoitua avustava foorumi. Foorumi arvioi pelastustoimen kehittämistarpeita, tasoa ja tilaa. Lisäksi se tekee esityksiä pelastustoimen kehittämistä varten. Foorumissa vaikuttavat pelastusylijohtaja, pelastusosaston apulaisosastopäällikkö ja yksikköjen päälliköt, aluehallintovirastojen ylijohtajat, alueiden pelastusjohtajat, Pelastusopiston rehtori ja hätäkeskuslaitoksen johtaja. (Pelastustoimi 2010.)

Myös aluehallintovirasto vastaa omalla alueellaan pelastustoimen tehtävistä. Aluehallintoviraston pelastustoimen ja varautumisen vastuualue vastaa toiminnasta paikallishallintotasolla. Pelastusalan ammatillisesta koulutuksesta huolehtii Pelastusopisto, jota ylläpitää valtio (Laki Pelastusopistosta 607/2006; Pelastustoimi 2010). Muita pelastustoimintaan ja väestönsuojeluun lain nojalla velvoitettuja viranomaisia ovat esimerkiksi hätäkeskus, poliisi, rajavartiolaitos ja puolustusvoimat (Pelastustoimi 2010). Pelastusalalla toimii myös erilaisia

järjestöjä, yhdistyksiä ja vapaaehtoisia toimijoita. Pelastustoimen strategisen kentän voidaan sanoa olevan moniulotteinen. Pelastustoimen tehtäviä hoitavat tasot on esitetty kuviossa 1.



Kuvio 1. Pelastustoimen tehtäviä hoitavat tasot. Mukailten Kaukonen (2006, 12) ja Parviainen (2008, 14).

Vastuu pelastustoimesta on jaettu valtiolle ja kunnille. Valtion vastuulla on pelastustoimen ohjaus- ja koulutusjärjestelmästä sekä hätäkeskuksista huolehtiminen. (Kivelä & Mannermaa 1999, 63.) Kunnat vastaavat pelastustoimesta yhteistoiminnassa. Pelastustoimialueeseen kuuluvilla kunnilla tulee olla sopimus pelastustoimensa järjestämisestä. Kuntien alueilla toimivalla pelastustoimella tulee olla pelastuslaitos, jonka ylläpidosta alueen kunnat vastaavat. (Parviainen 2008, 17.) Pelastustoimen tehtäviin kuuluvat sekä päivittäiset riskitilanteet että yllättävät suuronnettomuudet. Pelastustoimen tehtäviä ovat esimerkiksi pelastustoiminta, siihen varautuminen, onnettomuuksien ja tulipalojen ehkäiseminen, erilaiset valvontatehtävät, väestönsuojelu sekä muut pelastustoiminnan tehtävät (Pelastuslaki 379/2011).

Alueellisten pelastuslaitosten tehtäviin kuuluu:

- pitää yllä pelastustoimen järjestelmää pelastustoimen tehtäviä varten
- toimia asiantuntijana pelastustoimea koskevissa asioissa
- huolehtia pelastustoimialaan kuuluvasta valistuksesta ja neuvonnasta
- huolehtia palotarkastuksista sekä pelastusviranomaisten alaan kuuluvasta onnettomuuksien ehkäisystä ja vahinkojen rajoittamisesta
- huolehtia pelastustoiminnan tehtävistä
- huolehtia pelastustoimelle kuuluvista väestönsuojeluun liittyvistä tehtävistä ja pitää yllä niiden edellyttämää valmiutta
- sovittaa yhteen eri viranomaisten ja muiden pelastustoimeen osallistuvien tahojen toimintaa
- huolehtia osaltaan pelastustoimihenkilöstön kouluttamisesta.

(Sisäasiainministeriö 2007a.)

Pelastustoiminta on edelleen kunnallista, mutta kunnat yhdessä vastaavat pelastustoimesta alueen pelastustoimen kanssa (379/2011, 24§). Manner-Suomi on jaettu 22 pelastustoimialueeseen, joissa pelastustoimen tehtävät hoidetaan kuntien lakisääteisen yhteistyön avulla (Valtioneuvoston päätös 174/2002). Pelastustoimialueista 20 perustuu niin sanottuun isäntäkuntamalliin. Vain kahdella alueella pelastustoiminta on järjestetty muulla tavalla, osana maakuntaliiton toimintaa. (Kallio & Tolppi 2008, 18.)

Isäntäkuntamallissa riittävä päätöksenteko järjestetään esimerkiksi kuntien yhteisen, isäntäkunnan organisaatioon sijoittuvan toimielimen kautta. Pelastustoimi toimii yhden, yleensä suurimman kunnan alaisuudessa. Kyseinen isäntäkunta hoitaa pelastustoimen tehtäviä muiden kuntien puolesta. (Valtiovarainministeriö; Aronen 2004, 61.) Isäntäkuntamallin toteuttamisesta on sovittu kuntien välisissä yhteistoimintasopimuksissa. Sopimukset määrittävät yhteisen toimielimen toimialan, tehtävät ja päätöksenteon järjestelyt. Yhteinen toimielin kuuluu isäntäkunnan toimielimiin, mutta siihen kuuluu jäseniä myös muista alueen kunnista. Toimielintä kutsutaan neuvottelu-, johto- tai lautakunnaksi. Yhteinen toimielin toimii osana isäntäkunnan taloutta, mutta sopimuksessa on sovittu myös muiden kuntien osallistumisesta taloussuunnitteluun. Kuntien yhteisen toimielimen tavoitteena on oltava kaikkien sopimuksella määritettyyn yhteistoimintaan osallistuvien kuntien tasavertainen mahdollisuus päättää toiminnan sisällöstä, tavoitteista ja kehittämisestä. Isäntäkunnan erityisaseman tulisi rajoittua vain käytännön toiminnan järjestämiseen. (Haiko & Paloposki 2007, 5.)

Pelastustoimen palvelutasopäätös on alueen pelastustoimen lakisääteinen peruste, ja sen laatii alueen pelastustoimi. Se on alueen pelastustoiminnan ja pelastustoimen talouden yksityiskohtaisen suunnittelun perusta. Pelastustoimen palvelutasolla tarkoitetaan alueellista kuvausta pelastustoimialueen tarpeista ja niihin varautumisesta. (Sisäasiainministeriö 2008.) Pelastuslain (379/2011) 28 § määrittää alueen pelastustoimen palvelutasoa. Palvelutason tulee vastata paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia. Alueen pelastustoimen palvelutasosta päättää pelastustoimi kuultuaan kuntia. Palvelutasopäätös (379/2011 29 §) on tärkeä arvioitaessa pelastustoimen tasoa ja kustannusten muotoutumista. Päätös tuleeikin valmistella yhteistyössä pelastustoimialueen kuntien kanssa. (Sisäasiainministeriö 2008.)

Palvelutasopäätöksestä tulee selvittää alueen mahdolliset uhat ja riskit, toiminnan tavoitteet ja käytettävissä olevat voimavarat. Lisäksi palvelutasopäätöksessä tulee määrittää palvelutaso niin pelastustoiminnan, onnettomuuksien ehkäisyn kuin väestönsuojelun suhteen. Päätöksessä esitetään myös suunnitelma palvelutason kehittämiseksi. Pelastustoimialueen palvelutaso tulee mitoittaa siten, että henkilöstö, kalusto ja toimintavalmiusajat ovat kunnossa. Palvelutasopäätöksessä selvitetään, millaisen riskin tai uhan pelastustoimialueen oma pelastushenkilöstö kalustoineen kykenee selvittämään itsenäisesti. Pelastustoimen palvelutasopäätös on voimassa alueen pelastustoimen määrittelemän ajan. Palvelutasopäätös toimitetaan aluehallintovirastolle. Mikäli päätös on puutteellinen, se voidaan palauttaa täydennettäväksi. (Pelastuslaki 379/2011; Sisäasiainministeriö 2008.) Pelastustoimen palvelutaso ei voi olla laissa edellytettyä palvelutasoa matalampi (Sisäasiainministeriö 2008).

Pelastuslaitoksen hallintomallista ja kustannusten jaosta on sovittu pelastustoimialueen kunnissa. Henkilöstö pelastuslaitoksessa on joko pää- tai sivutoimista. (Parviainen 2008, 17.) Pelastustoiminnassa voidaan käyttää joko pelastuslaitoksen henkilöstöä, sopimuspalokuntaa tai muuta pelastusalalla toimivaa yhteisöä. Pelastustoimijärjestelmään kuuluvat myös laitos- ja tehdaspalokunnat. (Kallio & Tolppi 2008, 20.) Tehdaspalokunnat, laitospalokunnat ja vapaaehtoiset palokunnat tekevät alueensa pelastustoimen kanssa sopimuksen, jonka perusteella ne kuuluvat pelastustoimen järjestelmään, tästä johtuu nimitys sopimuspalokunta (Sisäasiainministeriö 2007a). Pelastustoimen aluesopimus on alueellisen pelastuslaitoksen ja alueen sopimuspalokuntien sekä muiden yhteistyötahojen välinen sopimus. Aluesopimuksessa määritellään alueen toimintamallit. Aluesopimuksessa määritellään muun muassa sopimuspalokuntien edustus, vaikutusmahdollisuudet ja kuuleminen,

eri osapuolten keskinäinen raportointivastuu, aluepelastuslaitoksen resurssien kohdentuminen koskien sopimuspalokuntia, sopimuspalokuntien mahdollinen erikoistuminen, hälytysosaston jäsenten koulutusjärjestelyt, sopimuspalokuntien henkilöstön kokeet ja tarkastukset sekä niiden käytännön järjestelyt ja kaluston ja kiinteistön käyttö. (Suomen Sopimuspalokuntien Liitto 2002.)

Vapaaehtoiset palokunnat ovat usein rekisteröityjä yhdistyksiä. Yhdistysten toimintaa säätelevät yhdistyslaki (503/1989) ja yhdistysten omat säännöt. (Parviainen 2008, 229.) Aluepelastuslaitoksen ja sopimuspalokunnan välinen sopimus muodostetaan vapaaehtoisuuden pohjalta osapuolten yhteistyönä. Sopimuspalokunta on vapaaehtoisesti sitoutunut noudattamaan sopimuksessa määrättyjä ehtoja. Usein sopimuksen toinen osapuoli sanelee toiselle ehdot, joihin sopimus perustuu. Toinen osapuoli päättää vain siitä, hyväksyykö se sopimuksen vai ei. (Saarnilehto 2009, 8.)

Sopimuspalokuntien ja aluepelastuslaitoksen välisten sammutussopimusten tulisi sisältää ainakin seuraavat kohdat:

- sopimuksen tarkoitus
- sopimuksen soveltaminen
- palokunnan asema
- palokunnan tuottamat palvelut ja mahdollinen erikoistuminen
- lähtövalmius
- päivystys ja varallaolo
- tilat, ajoneuvot, kalusto, varusteet ym.
- palokunnalle maksettavat korvaukset
- terveystarkastukset
- sopimuksen muuttaminen
- erimielisyyksien ratkaiseminen
- sopimuksen voimassaolo
- sopimuksen purkaminen ja irtisanominen. (Parviainen 2008, 230.)

Vapaaehtoisen palokunnan ja aluepelastuslaitoksen välinen sopimus luo perustan osapuolten väliselle yhteistoimintasuhteelle (Parviainen 2008, 230). Ennen aluepelastuslaitoksia sopimukset tehtiin yksittäisten kuntien kanssa, joten ne olivat hyvin erilaisia. Nykyisinkin 22 pelastusalueen sopimukset eroavat huomattavasti toisistaan. Aluepelastuslaitos maksaa sopimuspalokunnille korvauksia sammutus- eli palokuntasopimukseen perustuen.

Aluepelastuslaitos omistaa usealla pelastusalueella palokuntien kaluston ja laitteet, jolloin palokunnalle ei suoriteta korvauksia niiden osalta. Tällöin aluepelastuslaitos myös huolehtii oman kalustonsa ylläpito- ja käyttökustannuksista. Yhdistys, jonka kalusto tai osa kalustosta on sen omistuksessa, saa kalustokorvausta aluepelastuslaitokselta. Korvauksista on sovittu palokuntasopimuksissa. Aluepelastuslaitos myös pääsääntöisesti hankkii ja ylläpitää sopimuspalokuntalaisten sammutusvarusteet. Mikäli vapaaehtoinen palokunta hankkii varusteet itse, on se huomioitu sopimuskorvauksessa. (Kujala 2011, 134.) Alueellinen pelastuslaitos maksaa myös palokuntien omistamista paloasemakiinteistöistä korvauksen sopimusten mukaisesti (Parviainen 2008, 230). Varallaolo on toteutettu eri pelastusalueilla ja niiden palokunnissa eri tavoin, mutta pääsääntöisesti sopimuspalokuntien henkilöstön osalta varallaolo on toteutettu vapaamuotoisena (Kujala 2011, 134).

3.5 Alueellinen pelastustoimi ja kunta

Tehtävät, jotka kunnan on lainsäädännön perusteella pakko hoitaa, kuuluvat kunnan erityistoimialaan (Harjula & Prättälä 2007, 15). Pelastustoimi kuuluu kunnan erityistoimialaan. Laurosen (2009, 63) mukaan kuntien toimialojen rajoituksia on pyritty purkamaan, ja samalla on toteutettu kuntien itsehallintoa laajentavia uudistuksia. Yhteiskunnallisen kehityksen myötä kunnan erityistoimiala on laajentunut (Lauronen 2009, 63). Erityistoimialaa säätelevät niin sanotut erityislait. Erityislait ovat kuntalain ulkopuolisia lakeja, jotka koskevat vain tiettyjä tehtäviä. Näihin tehtäviin kuuluvat esimerkiksi terveydenhuolto, ympäristönsuojelu ja pelastustoimi. Kaikista erityistoimialan tehtävistä on säädetty oma lakinsa, joita kunta noudattaa.

Harjulan ja Prättälän (2007, 113) mukaan kunnallisen itsehallinnon olennainen osa on kunnan oikeus päättää itse hallinnostaan. Kunnilla itsellään on nykyisin muun muassa valtionosuusjärjestelmä uudistuksien, uudistetun kuntalain ja valtion normiohjausta vähentävien hankkeiden seurauksena vastuu omasta organisaatorakenteestaan (Temmes & Kiviniemi 1997, 44). Toimiessaan kunta tavoittelee yleistä etua eikä joidenkin yksityisten tahojen intressien toteutumista. Kuntien vastuulla on hyvinvointipalveluiden järjestäminen. Kunnat huolehtivat tehtävästään itsenäisesti toteuttaen kuitenkin valtion tahtoa ja säännöksiä. Tämä kunnan kaksijakoinen rooli sekä palvelujen tuottajana että itsehallinnollisena toimijana on ajoittain ongelmallinen hallinnollisen säätelyn ja kansalaisen oikeusaseman kannalta. (Kuotola 2009, 31.)

Pelastustoimeen kohdistunut aluemuutos on vaikuttanut kuntien väliseen yhteistyöhön ja hallintoon merkittävästi. Alueellinen uudistus vaati alueellisesti laajoja järjestelyjä kuntien välisessä yhteistyössä. Käytännössä tämä toteutui jonkin kunnan ottaessa isäntäkunnan tehtävät hoitaakseen. Pelastustoimen lakisääteinen yhteistyö on poikkeuksellista kunnallishallinnossa. Kuntien itsehallintoon ja toiminnan vapaaseen organisointiin on puututtu lainsäädännöllä. Kunnat on määrätty tekemään yhteistyötä pelastustoimen alalla. Samankaltaisia lainsäädännöllä määriteltyjä yhteistyövelvoitteita on asetettu myös kunta- ja palvelurakennemuutoksessa ja periaatteessa myös Kainuun hallintokokeilussa. (Kallio & Tolppi 2008, 125.)

Viranomaisten väliset organisatoriset suhteet vaikuttavat hallintokoneiston rakenteeseen toimivallan tehtävien jaon lisäksi. Näitä organisatorisia suhteita ovat esimerkiksi eri hallinnonalojen väliset, yhteistyötä ja toiminnan yhteensovittamista sisältävät suhteet. Lisäksi niitä ovat johto- ja valvontasuhteet ylemmän ja alemman toimielimen välillä. Hallinnonalan rakenne on usein hierarkkinen erilaisine keskitettyine johto- ja valvontasuhteineen, kun taas hajautetun hallinnon rakenne sisältää vähemmän ohjausta ja enemmän laajaa itsenäistä toimivaltaa. (Mäenpää 2000, 138–139.)

Muutokset hallinto- ja palvelurakenteissa vaikuttavat kuntien toimintaympäristöön. Palvelurakenteet kehittyvät ja palveluiden tuottamistavat monipuolistuvat. Myös kuntarakenteet muuttuvat esimerkiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksen myötä. Tulevaisuuden muutoksiin tulee hakea vastauksia ajoissa. Kysyntä pelastustoimen palveluille on kasvanut kunnissa. Tämä asettaa pelastustoimelle haasteita, sillä kysynnän kasvuun on vastattava. Pelastustoimella ja -laitoksilla ei ole valtakunnallista toimielintä, joka vastaisi tulevaisuuden visioista ja sovittaisi yhteen niiden omia toimintoja. Jokaisella pelastustoimialueella toimiva pelastuslaitos on omanlaisensa. Kuntien on pelastuslain mukaisesti varauduttava tuleviin onnettomuustilanteisiin, jotta apua saadaan hälytettyä nopeasti ja tehokkaasti. Pelastustoimen suunnittelun ja toteutuksen on oltava kunnossa. Pelastuslaki ja sen pohjalta laadittu ohjeistus, esimerkiksi toimintavalmiusohje, ohjaavat pelastustoimen kehittämistoimenpiteitä. (Sisäasiainministeriö 2007a.)

Valtionosuuksiin ja kuntalakiin kohdistuneet uudistukset ovat siirtäneet vastuuta julkisten palveluiden järjestämisestä kunnille. Useat kunnat ovat kamppailleet taloudellisten vaikeuksien ja palveluiden leikkausten kanssa. Kuntia on myös kuormitettu uusilla lakisääteisillä vastuilla. (Juntunen 2003, 52.) Vaikutukset ovat kohdistuneet myös pelastustoimeen. Hei-

nilän (2007, 35) mukaan ristiriitaiseksi koettiin myös se, että kunta rahoittaa pelastustointansa itsemääräämisoikeudestaan kiinni pitäen, kun taas valtio ohjeistaa ja määrää pelastuslaitosten toimintaa kuitenkin rahoittamatta sitä. Pelastustoimen alueuudistus on ollut merkittävä kuntien yhteistyön kannalta. Laaja yhteistyö kuntien välillä on kuitenkin heikentänyt niiden päätösvaltaa ja vaikuttamismahdollisuuksia. Aikaisemmin omassa kunnassa päätetyistä asioista päätetään nyt useiden muiden kuntien kanssa. Paikallisesta, oman kunnan näkökulmasta tulisi päästä laaja-alaisempaan, alueelliseen näkökulmaan. (Kallio & Tolppi 2008, 134.) Kunnissa luottamushenkilöelinten toiminnassa pelastustoimialalla ongelmalliseksi koettiin se, että toimintaa havainnoitiin ja määriteltiin oman kunnan näkökulmasta eikä alueellisesta näkökulmasta (Heinilä 2007, 44).

Pelastustoimen alueuudistus merkitsi kunnille suurta muutosta, sillä sen myötä vastuu pelastustoimesta siirtyi kunnalta usean kunnan yhteiseen toimintaan perustuvalla alueellisella pelastuslaitokselle (Kallio & Tolppi 2008, 11). Pelastuslaitosten itsestään selvä asema kunnissa romuttui aluepelastuslaitosuudistuksessa. Pelastuslaitostoiminta joutui taloudellisen tehokkuusarvioinnin kohteeksi ja sitä haluttiin mitata. Lisäksi tarpeelliseksi nähtiin arvioida kunnan panos-tuotossuhteen hyödyllisyyttä pelastustoiminnan järjestämisessä. (Mankkinen 2011, 41.)

Pelastusalan järjestöt ovat Suomen Punaisen Ristin ja liikuntajärjestöjen ohella näkyvimpiä toimijoita kolmannella sektorilla. Kunnat ovat hankkineet järjestöiltä tai vastaavilta toimijoilta lukuisia palveluita yksityisoikeudellisten sopimusten puitteissa. Tämä on nähty ongelmalliseksi, koska palvelut on hankittu järjestöiltä ilman kilpailuttamista eli niin sanottuina suorina hankintoina. Esille on nostettu muun muassa se seikka, että kilpailuttamisen aito toteutuminen ei ole mahdollista, jos palvelutarjouksia esittävät sekä yksityiset elinkeinonharjoittajat että kolmannen sektorin toimijat. Avoimen sektorien tarjouksia ei voida aina verrata järjestöjen antamiin tarjouksiin. (Oksanen 2002, 88.)

Kunnallishallinnolla on ollut keskeinen asema hallinnon keskittämisen- ja hajauttamistoimenpiteissä, koska hallinnon tasapainoa on perinteisesti etsitty kuntien ja valtion suhteista (Kuotola 2009, 29). Tulevaisuudessa pelastustoimen valtiollistaminen saattaa nousta uudestaan esille. Valtiollistamista harkittaessa tulee arvioida, onko pelastustoimen hoitaminen valtion tehtävänä mahdollista entistä laadukkaammin ja kustannustehokkaammin. On myös punnittava sitä, kumpi on tärkeämpää: pelastustoimen ja kuntien yhteisen toiminnan vahvistaminen ja paikallisen ja alueellisen yhteistyön korostaminen vai valtion aseman

vahvistaminen turvallisuudesta vastaajana, valtion viranomaisten yhteistyön lisääminen ja pelastustoimen järjestämisen yhdenmukaisuuden korostaminen eri alueilla. (Kallio & Tolppi 2008, 132.)

Kunta järjestää hallintonsa pääasiallisesti kuntalain mukaisesti. Lisäksi erityislaeissa säädetään kunnan toimielimiä koskevista säännöksistä. Kunnalla on useita erilaisia vaihtoehtoja järjestää tehtäviensä hoito yhteistyössä muiden kuntien tai yksityisten toimijoiden kanssa. Kunnan hallintoa ja valtarakennelmaa tarkasteltaessa on otettava huomioon erilaisten yhteistoimintaverkostojen yhä merkittävämpi rooli. Vaikka pelastustoimen alueelliset tehtävät ovat Kallion ja Tolpin (2008, 132–133) mukaan suhteellisen eriytyneitä muista kunnille kuuluvista lakisääteisistä tehtävistä, koskevat pelastustoimea ainakin osittain myös muut kuntien tehtäviin kohdistuvat tulevaisuuden haasteet.

Kunnat toimivat yhteistyössä muiden kuntien ja valtion kanssa. Kuntien hallinto ei rajoitu vain kuntarajojen sisäpuolelle. Päätöksenteossa ja asioiden hoitamisessa tarvittavaa toimivaltaa ei voida rajata vain yhdelle hallinnon tasolle. Tästä hyviä esimerkkejä ovat aluekehitys ja -politiikka. (Ryynänen 2006, 97.) Kallion ja Tolpin (2008, 136) mukaan parhaiten kuntien tulevaisuuden haasteisiin pystyvät vastaamaan kohtuulliset isot ja monipuoliset alueet, joissa on paljon väestöä, kuntia ja kehityskykyisiä kaupunkikeskuksia. Tällöin on mahdollista vastata haja-asutusalueiden ja vähenevän ja ikääntyvän väestön sekä muiden yhteiskunnallisen kehityksen asettamiin haasteisiin. Pienten pelastustoimialueiden, joista puuttuu vetovoimainen kaupunkikeskus, on vaikeampi varautua ja vastata tulevaisuuden haasteisiin ja ongelmiin. Hiipuva yritystoiminta, väestön väheneminen ja ikääntyminen sekä taloudellinen niukkuus vaikeuttavat kuntien toimintaa. Voimavarojen ja halukkuuden puute vaikeuttaa myös pelastustoimen kehittämistä. Myös pelastustoimen kustannusten jakautumisesta voi aiheutua ristiriitoja. Väestön vähentyminen ei poista palvelutarvetta ja onnettomuusriskejä, jolloin kunnan asukaslukuun perustuva kustannustenjako voidaan kokea epäoikeudenmukaiseksi. (Kallio & Tolppi 2008, 137.)

Hallinto pelastustoimialueilla on keskitettyä, joten muutokset ovat luonnollisia. Kunnat toimivat usein oman etunsa ajajina, eikä niillä välttämättä ole alueellista näkökulmaa. Alueellisen näkökulman puuttuminen voi johtua esimerkiksi kuntatalouden kiristymisestä. Tulevaisuudessa on mahdollista, että myös paloasemat tai pelastusyksiköt erikoistuvat. (Rantanen 2006.) Kuntien talouden heikkeneminen ja verotulojen väheneminen aiheuttavat kaikkia hallinnonaloja koskevia säästöjä. Myös pelastuslaitosten määrärahat tulevat supis-

tumaan. Määrärahat kohdennetaan tarkemmin, mikä voi aiheuttaa kalustohankintojen lyk-
käämistä ja kaluston ylläpitämisen vaikeutumista. (Haranne, Kaukonen, Leppäkoski &
Tolppi 2009.) Aluepelastuslaitosten taloudesta vastaa joko isäntäkunta tai maakunnan liitto
eli toiminnan ylläpitäjä. Kustannusten jaosta on määritelty sopijakuntien kesken tehdyissä
sopimuksissa. Osalla aluepelastusalueita pelastustoimen kustannukset ovat nousseet, kun
taas osassa ne ovat laskeneet. (Kallio & Tolppi 2008, 53–55.)

Alueelliseen pelastustoimeen on mahdollisesti tulossa tai jo tullut myös muita muutoksia,
esimerkiksi kunta- ja palvelurakennemuutosten puitteissa. Kuntaliitosten kautta alueen
sopijakuntien lukumäärät vähenevät. Tämän vuoksi voidaan joutua tarkistamaan tai uudis-
tamaan pelastustoimen aluejakoja ja kuntien välisiä yhteistoimintasopimuksia. Pelastus-
toimen isäntäkuntamallin käyttäminen saattaa myös lisääntyä tulevaisuudessa, jolloin alu-
eellisen pelastustoimen kokemuksia voidaan hyödyntää mallia sovellettaessa. (Kallio &
Tolppi 2008, 133.)

Pelastuslaitokset ja pelastusalan järjestöt tuottavat pääsääntöisesti pelastustoimen konk-
reettiset palvelut. Pelastuslaitosten lisäksi pelastusosalalla toimii muita yhteiskunnallisia toi-
mijoita, useita järjestöjä sekä vapaaehtoisuuteen perustuvia yhdistyksiä ja yhteistyökump-
paneita. Pelastusalan strateginen toimijakenttä on varsin moniulotteinen. Pelastuslaitosten
ylläpidosta vastaavat kunkin pelastustoimen alueella olevat yhteistoiminnassa toimivat
kunnat. Pelastustoimella on useita erilaisia organisointivaihtoehtoja. Palokunta tai sen
miehistö voi olla vakinainen, puolivakinainen tai sopimuspalokunta. Vaihtoehdot täydentä-
vät pelastustoimen järjestelmää. Hälytystehtävissä pelastustoimialueella apuun lähetetään
kuntarajoista välittämättä tarkoituksenmukaisin yksikkö. Sopimuspalokuntia voivat olla
esimerkiksi vapaaehtoiset palokunnat ja tehdaspalokunnat. Vakinaisen henkilöstön varas-
sa toimivia palokuntia täydennetään usein sopimuspalokuntien henkilöstöllä. (Oulasvirta
1999, 3–11.)

Vapaaehtoisuotoisessa sopimuspalokunnassa toimivat henkilöt eivät ole työsopimussuh-
teessa aluepelastuslaitokseen. Oulasvirran (1999, 15) mukaan kunnan koon ja kaupunki-
maisuuuden kasvaessa pelastuslaitoksen vakinaisen henkilöstön määrä kasvaa. Useissa
kunnissa kolmannen sektorin toimijaksi luettavat vapaaehtoiset palokunnat ja vapaapalo-
kuntaliike ovat keskeisiä voimavaroja pelastustoimen palveluiden toteuttamisessa. (Oulas-
virta 1999, 3.) Vapaaehtoiset palokunnat osallistuvat pelastustoimen tehtäviin alueellisen
pelastuslaitoksen kanssa sopimuksen mukaisesti (Aine, Nurmi, Ossa, Penttilä, Salmi &

Virtanen 2011, 40). Käytännössä pelastustoimen tehtävät ovat pelastuslaitosten vakinaisen henkilöstön ja sopimuspalokuntien vastuulla.

Oulasvirran (1999, 16) mukaan suurissa kunnissa pelastuslaitokset ovat usein vakinaisesti miehitettyjä. Maaseutumaisissa kunnissa pelastustoiminta pohjautuu puolivakinaiseen tai sopimuspalokuntapainotteisiin ratkaisuihin. Puolivakinaisen henkilöstö toimii usein myös sopimuspalokunnissa. Erilaiset pelastustoiminnan organisointimuodot täydentävät toisiaan. (Oulasvirta 1999, 15–16.) Tulevaisuudessa edessä voi olla pienikokoisten pelastusalueiden yhdistäminen suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Isompien pelastustoimialueiden mahdollisuudet kehittyä, erikoistua ja parantaa taloudellisuutta, tehokkuutta ja palveluita olisivat paremmat. (Kallio & Tolppi 2008, 136.)

Niin sanottuun vakinaiseen ammattipalokuntaan kuuluu viisi päällystöön kuuluvaa palomiestä ja vähintään 25 päätoimista palomiestä. Tällä määrällä palokunnan on mahdollista toimia ympärivuorokautisessa päivystyksessä vahvuudella esimies ja viisi palomiestä. Lisäksi on olemassa kuntia, joissa toimii 5–24 pelastustoimessa työskentelevää palomiestä sekä 1–4 esimiestä puolivakinaisissa palokunnissa. Tällöin on mahdollista pitää ainakin arkisin päiväaikaan välittömässä lähtövalmiudessa esimiehen ja viiden hengen miehistön muodostamaa joukkoa. Näiden vakinaisten pelastustoimen työntekijöiden lisäksi on turvaututtava varallaolojärjestelmään sekä sopimuspalokuntien suorittamaan vapaaehtoistyöhön. Vuonna 2001 Suomessa oli kaikkiaan 50 519 hälytystehtävää, joista vapaaehtoispalokunnat olivat osallisina 70 prosentissa. (Suominen 2002.) Pelastustoimen tehtävien määrä on ollut kasvussa, sillä vuonna 2007 pelastuslaitoksilla oli yli 104 000 tehtävää. (Parviainen 2008, 19.) Vuonna 2011 pelastustoimen tehtäviä oli 115 158 (Pronto-tietokanta).

4 VAPAAEHTOINEN PALOKUNTATOIMINTA

4.1 Suomen pelastustoimen historia

Palosuojelumääräyksiä löytyy Suomen kaupunkilaeista jo 1300-luvulta (Mankkinen 2011, 316). Lainsäädäntö oli ankara, ja pelastus- ja sammutustyö oli ehdoton velvollisuus. Varsi-

naisia palokuntia ei ollut, mutta asukkaiden pakkorekrytoinnin vuoksi asukkaiden sammu-
tusosastoista tuli eräänlaisia ”pakkopalokuntia”. (Katajamäki 2006, 12.) Suomen viimeisin
”pakkopalokunta” oli vuoden 1975 palolaista pois jätetty yleinen palokunta. ”Pakkopalokun-
ta” koostui kaupunkien miespuolisista sammutustyövelvollisiksi määrätystä 18–49- vuoti-
aista henkilöistä. (Katajamäki 2006, 9.) Aikaisemmin vapaaehtoisen palokunnan vastakoh-
tana niin palokuntaväen kuin kansalaistenkin keskuudessa pidettiin vakinaista ammattipa-
lokuntaa. Käytännössä näin ei ollut, vaan vapaaehtoinen palokunta muodostui vaihtoeh-
doksi ”pakkopalokunnalle”. (Katajamäki 2006, 8.)

Vapaapalokunta-aate sai alkunsa USA:ssa 1730-luvulla (Mankkinen 2011, 316). Kun va-
paaehtoinen palokuntatoiminta saavutti Euroopan 1800-luvun alussa, alkoi vapaaehtoi-
suuden käsite vakiintua myös Suomessa. Turkuun perustettiin Suomen ensimmäinen pa-
lokunta, Turun VPK, vuonna 1838. Varat sammutuskaluston hankintaan saatiin jäsenmak-
suina ja lahjoituksina vakuutusyhtiöiltä ja yksityisiltä. (Katajamäki 2006, 9–10.) Vapaapalo-
kuntia perustettiin Suomeen 1860-luvulla muun muassa Poriin, Helsinkiin ja muihin kau-
punkeihin (Katajamäki 2006, 15). Helsingin VPK:n perustamisen jälkeen vapaaehtoinen
palokuntatoiminta levisi voimakkaasti ja Helsingin VPK:sta tuli esikuva koko maata koske-
vassa luokkayhteiskunnan muutosprosessissa (Katajamäki 2006, 16–17).

Maaseudulla sammutustoiminnan järjestäminen oli vaikeaa kaupunkiin verrattuna. Maa-
seudulle muodostui 1800-luvulla paloapuyhtiöitä, joiden perustamisen myötä syntyi va-
paapalokuntia. Myös palovakuuttaminen yleistyi. Vuoden 1865 asetus kunnallisesta itse-
hallinnosta lisäsi asukkaiden kiinnostusta yhteisten asioiden hoitoon. Esimerkiksi tulipalo-
jen estäminen tuli kuntakokousten tehtäväksi. Myös kansakoulunopettajat levittivät vapaa-
palokunta-aatetta. 1870-luvulla VPK-toiminta alkoi levitä maaseudulle. 1880-luvun lopussa
maaseudulla oli 51 vapaapalokuntaa. (Katajamäki 2006, 13–14.)

Palokuntatoiminta on ollut yksi tärkeä suomalaisen yhteiskunnan rakentaja. VPK-
yhdistykset ovat olleet Suomessa ensimmäinen joukkojärjestö, jossa eri kansankerrosten
ihmiset ovat oppineet tasa-arvoisen itsehallinnon periaatteita. Vapaapalokunnissa yleinen
ja yhtäläinen äänioikeus otettiin käyttöön jo 1860-luvulla. (Katajamäki 2006, 18.) Vapaapa-
lokunnat olivat myös merkittäviä yhteiskunnallisia edelläkävijöitä ja vaikuttajia sivistys-
harastusten, kansanjuhlien ja urheilukilpailujen järjestämisessä (Katajamäki 2006, 19).

Ensimmäisiä vakinaisia palokuntia perustettiin vuonna 1861 Helsinkiin, 1869 Turkuun ja vuonna 1898 Tampereelle (Katajamäki 2006, 16–17). Vakinaisten palokuntien lukumäärä nousi hitaasti, ja harvaan asutussa maassa vakinainen palokunta on ollut taloudellisesti mahdollinen vain kaupunkikunnissa (Katajamäki 2006, 24). Suomen teollistuessa vapaaehtoisten ja vakinaisten palokuntien lisäksi muodostui tehdaspalokuntia (TPK), joita nimettiin myöhemmin teollisuus- tai laitospalokunniksi. Enimmillään tehdaspalokuntia oli 1960-luvun alussa hieman yli 350. (Katajamäki 2006, 25–26.)

Suomen ensimmäinen palolaki (n:o 202/33) tuli voimaan vuonna 1933. Kunnan palotoimi voitiin järjestää myös naapurikunnan kanssa. Vakinaisen, puolivakinaisen, vapaaehtoinen ja yleinen palokunta olivat kunnallisia palokuntia. Kunnan asukasluvun mukaan määräytyi vakinaisen ja muun palokuntamuodon raja. Palosääntö (n:o 359/33), joka annettiin palolain rinnalla, määritteli palokuntien mies- ja kalustovahvuudet. (Katajamäki 2006, 26–27.) Vuonna 1960 palolain tarkistuksen seurauksena valtionhallintoon perustettiin paloalan virastoyksikkö, sisäasianministeriön paloasiainosasto. Kyseisen lain myötä jokaisessa kunnassa piti olla palokunta: vakinainen, puolivakinaisen, sopimuspalokunta tai yleinen palokunta. Mikäli sammutustoimi hoidettiin naapurikunnan toimesta, edellytyksenä oli lääninhallituksen hyväksyntä. Lainsäädännöllisesti pelastustoiminta luettiin ensimmäisen kerran kunnan palotoimen tehtäviin. (Katajamäki 2006, 33–34.)

Tulipalojen sammutus oli 1960-luvun lopulle palokuntien ensisijainen tehtävä. Sen jälkeen sammutustehtävien määrä pysyi ennallaan, mutta sammutustehtäviin kuulumattomat hälytykset lisääntyivät nopeasti. Vuonna 1972 palolain tarkastuskomitea ehdotti, että pelastustoiminta varten ei perustettaisi uutta organisaatiota, vaan kehitettäisiin olemassa olevaa palokuntajärjestelmää, ja maaseudun kansalaisvelvollisuuteen perustuneet yleiset palokunnat lakkautettaisiin. Pelastustoimi määrättiinkin uuden palo- ja pelastustoimilain (559/75) mukaan palokuntien tehtäväksi ja yleiset palokunnat lopetettiin. Vakinaisen, puolivakinaisen sekä sopimuspalokunta jäivät kunnallisiksi palokunniksi. (Katajamäki 2006, 35.) Kunnan tuli laatia palotoimen kehittämistavoitteista kehittämissuunnitelma (Katajamäki 2006, 36). Palokuntien vastuualue laajeni, pelastuskaluston määrä laajeni ja laatu parantui, koska kelpoisuusehtoja tiukennettiin ja koulutustarve lisääntyi. Vapaaehtoisein palokuntiin perustettiin hälytysosastoja pelastus- ja sammutustoimintaan kelpoisista, koulutetuista henkilöistä. (Katajamäki 2006, 37.)

Suomen järjestäytynyt palotoimi on aina toiminut kunnalliselta pohjalta. Vuonna 1993 valtioneuvosto tutki pelastusalan valtiollistamista, mikä aiheutti yli kymmenen vuotta kestäneen selvittelytilanteen. Lisäksi hätäkeskusuudistushanke aiheutti oman selvittelytyönsä. Myös ensivastetoiminta tuli uutena toimintana palokuntiin. Palo- ja pelastustoimilaki uudistettiin vuonna 1999, ja lain nimeksi tuli pelastustoimilaki. Laki korvasi palo- ja pelastustoimesta sekä väestönsuojelusta annetut lait. Lakimuutos ei vaikuttanut käytännön operatiiviseen toimintaan, kuitenkin eduskunta toivoi palokunnilta taloudellisia ja toiminnallisia yhteistoimintajärjestelyjä. (Katajamäki 2006, 37–38.)

Vuonna 1889 Helsingin VPK:n talon vihkiäisten yhteydessä pidettiin ensimmäinen palokuntalaiskokous, josta muodostui palokuntien jäsenistön säännöllinen kokoontumisfoorumi (Katajamäki 2006, 41–42). Vuonna 1906 perustettiin Suomen Yleinen Palokuntaliitto aluksi vapaapalokuntien yhdyssiteeksi. Vuonna 1937 liitossa oli vain kaksi vakinaista palokuntaa: Kuopio ja Mikkeli. Liitto keskittyi toiminnalliseen torjuntatyöhön, palokuntien tarkastuksiin ja uusien palokuntien perustamisedellytysten luomiseen sekä tutustutti kansalaisia paloturvallisuuteen. (Katajamäki 2006, 43–44.) Vuonna 1922 perustettiin Suomen Palosuojeluyhdistys (SPY), joka korosti ”ennakkoehkäisevän suojelustoimen” tarpeellisuutta ja operatiivista toimintaa. Vuonna 1934 Suomen Palosuojeluyhdistys perusti Palopäälystökoulun, jossa Valtioneuvoston päätöksellä aloitettiin palopäälystön koulutus. (Katajamäki 2006, 45.) Vuonna 1958 Palopäälystökoulu lopetettiin ja se muuttui valtion ylläpitämäksi Valtion Palokouluksi (Katajamäki 2006, 49). Palokuntien nuorisotyö aloitettiin jo 1900-luvun alussa, ja vuonna 1945 poikatyö tuli valtakunnallisen keskusjärjestötoiminnan viralliseksi osaksi (Katajamäki 2006, 46–47). Väestönsuojelujärjestö ja Palontorjuntaliitto yhdistyivät 1991 Suomen Pelastusalan keskusjärjestöksi (SPEK), joka aloitti toimintansa 1993 (Katajamäki 2006, 57).

4.2 Vapaaehtoinen palokuntatoiminta Suomessa

Vapaaehtoisten palokuntien toiminta on usein ollut muutakin kuin pelkkää palo- ja pelastustoimintaa. Vapaapalokuntayhdistykset ovat usein olleet haja-asutusalueilla edelläkävijöitä esimerkiksi kulttuurin saralla. (Oulasvirta 1999, 11.) Vapaaehtoistoimintaan perustuva toiminta on mahdollistanut pelastustoiminnan kaikkialla Suomessa. Se on ollut kustannustehokasta sekä kansalaisten arvostamaa ja hyväksymää. Vapaaehtoinen palokuntalaisuus on usein mukana toimijoille elämäntapa. (Varsinais-Suomen Pelastuslaitos 2010, 20.)

Vapaaehtoiset palokunnat ovat usein paikallisesti toimivia yhdistyksiä. Suomessa paikallisyhdistyksissä toimintaa pidetään ensisijaisesti vapaaehtoistoimintana, jolla ei tavoitella voittoa. Paikalliset yhdistykset eivät myöskään pidä itseään etujärjestöinä, vaan edelleen korostetaan vapaaehtoista kansalaistoimintaa. Suomalaisia yhdistyksiä voidaan kuvailla käytännöllisiksi, vaatimattomiksi ja monitoiminnallisiksi. (Helander 2001.) Poliittis-ideologisten yhdistysten sijaan suositaan ovat kasvattaneet urheilu- ja harrastusyhdistykset. Ne voidaan ymmärtää itsensä kehittämisen tilaksi tai tilaksi, jossa työelämän paineet purkautuvat ja minuutta muokataan työelämän vaatimusten mukaisesti. Niistä saatetaan myös etsiä mielekkyyttä silloin, kun muu elämä ei sitä tarjoa. (Ilmonen 2006, 110.) Maaseudulla pois päin suuntautuva väestöliike on saattanut heikentää palveluja ja pakottaa väestön keksimään keinoja, joilla säilytetään palvelut ja pidetään maaseutu elinvoimaisena. Aineellisia resursseja tähän on vähän. Harvaan asuttujen alueiden paikallisyhdistysten merkitys institutionaalisina keulakuvina ja koossapitäjinä on symbolisesti tärkeä. Muuten niiden merkitystä on vaikea arvioida. (Ilmonen 2006, 111.)

Vapaaehtoisten palokuntien rooli suomalaisessa pelastustoimijärjestelmässä on suuri. Pelastustoimi toimii vapaaehtoispalokuntien varassa yli kahdensadan kunnan alueella. Lisäksi useissa kunnissa on myös päätoimisesti palkattua pelastustoimen henkilöstöä sekä sopimuksia vapaapalokuntien kanssa, jotta pelastustoimen kokonaisjärjestelmä kunnassa saadaan varmistettua. (Kallio 2003, 26.) Sopimuspalokunnissa toimintavalmiusaika on usein 5–20 minuuttia, kun pelastustoimen päätoimisella henkilöstöllä lähtövalmiusaika on lähes poikkeuksetta 60 sekuntia. Lisäksi päätoiminen henkilöstö toimii koko työvuoron ajan pelastuslaitoksella. Sopimuspalokuntalaiset kokoontuvat paloasemalle hälytyksen saatuaan ja lähtevät sieltä hälytyskohteeseen. Sopimuspalokuntalaisten koulutus rakentuu lyhyistä kursseista. Kurssien kautta saavutetaan pätevyys pelastustehtävien hoitamiseen. (Kallio, Airila & Lusa 2010, 145.) Palokunnan toimintavalmiusaika on se aika, joka alkaa kun tehtävään hälytetty pelastusyksikkö saa hätäkeskuksesta tiedon hälytyksestä, ja päättyy, kun pelastusyksikkö saapuu onnettomuuspaikalle (Sisäasiainministeriön pelastusosasto 2003, 2),

Myös ensivastetoiminta on valtakunnallisesti vakiintunutta. Yksinkertaistettuna ensivasteyksikkö on hätäkeskuksen hälytettävissä oleva ajoneuvo, kuitenkin muu kuin ambulanssi, joka tavoittaa potilaan nopeammin kuin lähin ambulanssi. Ajoneuvo voi olla esimerkiksi paloauto tai miehistönkuljetusauto. Ensivasteyksikkö ei kuitenkaan korvaa ambulanssia tai

osallistu potilaan kuljetukseen. (Mankkinen 2011, 46–47.) Ensihoito- ja sairaankuljetustehtävien hoitaminen edellyttää pelastuslaitoksilta paljon resursseja, mutta laaja-alaisuutensa vuoksi ne on jätetty tämän tutkielman ulkopuolelle.

Pelastustoimen alueella toimivat pelastusyksiköt toimivat kuntien alueilla olevilla paloasemilla. Näitä paloasemia on yli 700. (Kallio & Tolppi 2008, 19.) Kallion (2003, 25) mukaan Suomessa on noin 900 erilaista palokuntayhteisöä. Palokuntayhteisöt ovat pelastustoimen tehtäviä suorittavia yhteisöjä. Sopimusmuotoisia vapaaehtoispalokuntia Suomessa on noin 500. Henkilökohtaisen sopimuksen sopimuspalokuntia on noin 200, ja ammattipaloasemia noin 100. Kaikista pelastustoimen vuotuisista hälytystehtävistä sopimuspalokuntalaiset ovat mukana noin 70 %:ssa. Sopimuspalokunnat huolehtivat pelastustehtävistä noin 95 %:n alueella Suomen pinta-alasta. Tällä alueella asuu noin 46 % väestöstä. (Suomen Sopimuspalokuntien Liitto; Kallio ym. 2010, 144.) Suomessa on yli 14 000 hälytysosastossa toimivaa sopimuspalokuntalaista. (Kallio ym. 2010, 144; Suomen Sopimuspalokuntien Liitto.) Pelastusopiston (2009) mukaan Suomessa toimii lähes 20 000 vapaaehtoista palokuntalaista.

Vapaaehtoinen palokunta tuottaa sopimuksen perusteella pelastustoimen palveluja alueelliselle pelastustoimelle. Pelastustoimeen kuuluvat viranomaistehtävät, esimerkiksi palotarkastukset, hoitaa pelastuslaitoksen päätoiminen henkilöstö, kun taas sopimuspalokuntien tehtävät muodostuvat paikallisen tarpeen perusteella. Sopimuspalokuntatoimintaa määrittää sen perustehtävän osalta sopimuksen mukainen pakko. Sopimuspalokuntatoiminta ei ole perustehtävänsä osalta vapaaehtoista tai harrastustoimintaa. Kuitenkin vapaaehtoinen palokuntatoiminta sisältää myös paljon vapaaehtoisuuteen perustuvaa harrastustoimintaa. Sopimuspalokunnassa toimiva henkilö on usein myös vapaaehtoispalokuntalainen. (Suomen Sopimuspalokuntien Liitto.) Sopimukset pelastuspalveluiden tuottamisesta ovat joko yhdistysmuotoisia tai henkilökohtaisia. Henkilökohtaisissa sopimuksissa yksittäinen henkilö on tehnyt sopimuksen pelastuslaitoksen kanssa, kun taas yhdistysmuotoinen sopimus koskee sopimuspalokuntana toimivaa yhdistystä kokonaisuudessaan. (Kallio ym. 2010, 144.)

Vapaaehtoisten palokuntien merkitys pelastustoimen tehtävienhoidossa on suuri varsinkin maaseutumaisilla ja muilla harvaan asutuilla alueilla. Tällaisilla alueilla ne hoitavat pääosan pelastustoimen operatiivisista tehtävistä. (Sisäasiainministeriö 2007a.) Vain pääkaupunkiseudulla vastuu pelastustoimesta on vakinaisilla ammattipalokunnilla, eikä sopimus-

palokunnilla ole siellä yhtä tärkeää asemaa pelastustoimen tehtävien hoitamisessa kuin muulla maassa (Suominen 2002). Kansalaisjärjestöjen toimintakenttä voi olla erilaista eri paikkakunnilla (Mustakangas ym. 2004, 74). Vapaaehtoiset palokuntalaiset harjoittavat pelastustoimintaa sopimukseen pohjautuen vapaaehtoisesti. On tilanteita, että paikallinen vapaaehtoinen palokunta on onnettomuuspaikalla ennen kauempaa tulevaa vakinaista palokuntaa. Ristiriitaista onkin, että vapaaehtoinen sopimuspalokuntalainen voi joutua johtamaan pelastustoimintaa pelastuslain velvoitteella siihen asti, kunnes virkavelvollinen pelastusviranomaisena ottaa toiminnan johtaakseen. Tällöin pelastustoiminnan johtaja käyttää tehtävässään julkista valtaa. Lähtökohtaisesti tällaisia käskyjä, joissa puututaan kansalaisten perusoikeuksiin, voi antaa vain virkasuhteinen henkilö. Pelastuslaki sisältää kuitenkin poikkeuksen tähän, koska kaikkiin tilanteisiin ei ole mahdollista saada virkasuhteista pelastusviranomaisista. (Parviainen 2008, 25.) Möttönen ja Niemelä (2005, 210) painottavat kunnan ja järjestöjen välisissä suhteissa verkostoitumista hierarkkisten ja markkinaperusteisten suhteiden sijaan. Toiminnan tavoitteena tulisi pitää keskinäistä luottamusta ja sitoutumista yhteisiin toimintatapoihin. Järjestöt tulisi nähdä tasavertaisina, demokraattisen järjestelmän sisällä olevina toimijoina. Järjestöjen tehtävä ei myöskään ole ratkaista julkisen sektorin ongelmia.

Pelastustyössä, sen toiminnoissa ja vapaaehtoisena palokuntalaisena toimimisessa on tapahtunut muutoksia. Vapaaehtoisissa palokunnissa toimivilta vaaditaan entistä tiiviimpää ja omistautuneempaa suhtautumista harrastukseensa, sillä pelastustyössä korostuu nykyisin koulutuksen ja kokemuksen avulla saavutettu tekninen osaaminen ja asiantuntemus (Tolppi 2001, 95–96). Väestön ikääntyminen sekä tuotannon ja väestön keskittyminen kärjistävät ongelmia niin lähtö- kuin tulopaikkakunnilla. Samanlaiset ongelmat ilmenevät eri tavalla eri paikoissa. Yhteiskunnallisten palveluiden tilalle on esitetty vapaaehtoisuuteen perustuvaa paikallista toimintaa. Ihmisten halutaan sitoutuvan oman alueensa kehittämiseen ja välittävän toisistaan. Keskeinen hyvinvoinnin turvaaja ei ole yhteiskunta, sen institutiot ja viranomaiset, vaan perhe, vapaaehtoisjärjestöt, yhdistykset ja kolmas sektori. (Juntunen 2003, 50.) Suomen kaltaisessa harvaanasutussa maassa pelastustoimen järjestäminen vapaaehtoisuuteen ja puolivakinaiseen henkilöstöön pohjautuen on välttämätöntä, jotta voidaan turvata palvelutason kattavuus (Oulasvirta ym. 2000, 2). Vapaaehtoinen sopimuspalokuntalaisuus on mittava voimavara pelastustoiminnassa.

Pelastuslaitosten hälytys suoritteissa sekä toimintavalmiudessa on Oulavirran mukaan (1999) huomattavia eroavaisuuksia, jotka heijastuvat kuntien eroista. Luonnollisesti myös hälytyslähtöjen määrät eroavat suuresti. Eroavaisuuksia voivat selittää esimerkiksi kuntien erilainen maantieteellinen ja asutuksellinen rakenne sekä erilaiset pelastustoimelle annetut resurssit. (Oulavirta 1999, 20–22.) Resurssien eroavaisuuksiin vaikuttavat erilaiset olosuhteet ja tarve-erot. Oulavirran (1999, 37) mukaan resurssit eivät voi taata kaikille samanlaista pelastusturvaa johtuen maamme laajuudesta, osin hyvin hajanaisesta asutuksesta sekä syrjäisestä ja vaikeapääsyisestä asuinpaikasta.

Vapaaehtoinen sopimuspalokunta on monimuotoinen toimija, jonka hyvinvointi koostuu useista erilaisista osatekijöistä. Toiminnan perustana voidaan pitää erilaisia arvoja: ammatillisuutta, inhimillisyyttä ja luotettavuutta. Lainsäädännöllisenä perustana toimivat pelastuslaki (379/2011), Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta (407/2011) ja muut turvallisuutta säätelevät lait. Yhdistystoimintaa säätelevät yhdistyksen tai rekisteröidyn yhdistyksen säännöt, yhdistyslaki (503/1989) sekä erilaiset johtosäännöt, oppaat ja toimintaohjeet. Operatiivisessa toiminnassa alueellinen sopimus ja palokuntasopimus luovat sopimuspalokuntatoiminnan perustan. Hyvinvoiva palokunta tasapainottelee sidosryhmien odotusten, toiminnan tavoitteiden, yhdistyksen ja yksilöiden hyvinvoinnin ja toimintakyvyn kesellä. Yhdistyksen arvot muodostavat muun ohjeistuksen ja lainsäädännön kanssa pohjaa palokunnan osaamiselle ja johtamiselle. Sopimuspalokuntatoiminta vaatii määrätietoista kehittämistä ja toimintaa uhkaavien tekijöiden tunnistamista sekä niihin reagoimista. (Suomen Sopimuspalokuntien Liitto 2012.)

4.3 Pelastustoimi Varsinais-Suomessa

Kuntien oli tehtävä sopimus pelastustoimen yhteistoiminnasta vuoden 2002 loppuun mennessä. Sopimusten solmiminen toteutui 19 alueella. Helsingissä sopimusta ei tarvittu, koska Helsinki muodosti yksinään pelastustoimialueen. Varsinais-Suomessa ja Pohjois-Karjalassa kunnat eivät olleet yksimielisiä sopimusten sisällöstä määräajan loputtua. Varsinais-Suomessa erimielisyyksien aiheena olivat pääsääntöisesti kustannusten jakoperusteet eri kuntien kesken. Kiistanalaiset sopimuskohdat päätti valtioneuvosto pelastustoimen alueiden muodostamisesta annettuun lakiin pohjautuen. (Paasiluoto 2003, 18, Kallion & Tolpin mukaan 2008, 17.) Sopimusehdotus Varsinais-Suomen pelastustoimialueelle hy-

väksyttiin valtioneuvostossa sellaisenaan, koska kuntien lausunnoissa ei esitetty muita toteuttamiskelpoisia vaihtoehtoja (Sisäasiainministeriö 2003a, 4).

Alueellisen pelastustoimen hankkeen valmistelu käynnistettiin Varsinais-Suomessa helmikuussa 2001 Varsinais-Suomen liiton järjestämässä kuntakokouksessa. Valmistelun koordinoinnista vastasi Turun palolaitos. Käytännön valmistelu tapahtui työryhmissä. Työryhmien väliraportit annettiin huhtikuussa 2002, ja suunnitelma pelastustoimesta esiteltiin kunnanjohtajille toukokuun lopussa. Lausuntoja sopimusluonnoksesta kerättiin kesällä 2002. Lausunnot käsiteltiin työryhmissä, ja loppuraportin työryhmät antoivat elokuussa. Lopullinen pelastustoimen sopimusehdotus annettiin kunnille hyväksyttäväksi elokuussa 2002. (Sisäasiainministeriö 2003a, 1–2.)

Sisäasiainministeriö arvioi pelastustoimen muutoksen toteutuneen varsin mallikkaasti. 1.1.2004 pelastustoimen uudistuksen vuoksi Varsinais-Suomen kuntien pelastustoiminta yhdistettiin. Pelastustoimen henkilöstö ja kalusto siirrettiin kuuluvaksi Turun kaupungille. Aikaisemmin kuntien omistuksessa ja käytössä ollut pelastustoimen kalusto siirrettiin korvausta vastaan Turun kaupungin omistukseen ja aluepelastuslaitoksen käyttöön. (Varsinais-Suomen aluepelastuslautakunta; Turun kaupunginhallitus 2004, 24–28.) Kuntien omistuksessa olevat paloasemat ja muut pelastustoiminnassa käytetyt tilat ja kiinteistöt säilyivät pääsääntöisesti kuntien omistuksessa. Aluepelastuslaitos vuokraa tilat kunnilta. Sopimuspalokuntien kanssa tehtiin aluksi kahden vuoden siirtymäsopimukset. Siirtymäajan päätyttyä voimaan tulleet yhdenmukaiset palokuntasopimukset neuvoteltiin kahden vuoden siirtymäajan puitteissa. (Sisäasiainministeriö 2003b.)

Kahdeksan tunnin valmiudessa olevia paloasemia pelastusalueella on kolme ja päätoimisen henkilöstön ympäri vuorokauden miehittämiä asemia 11. Toimenpidepalkkaisia eli puolivakinaisia palokuntia Varsinais-Suomen alueella on viisi ja sopimuspalokuntia noin 70. Sopimuspalokunnat ovat vapaaehtoisuotoisia, tehdaspalokuntia alueella ei ole sopimuspalokuntana. Pinta-alaltaan Varsinais-Suomen pelastusalue on noin 29 000 neliökilometriä, ja 11 000 neliökilometriä ilman merialuetta. (Varsinais-Suomen aluepelastuslaitos; Kujala 2011, 33.) Aukkaita pelastusalueella on 465 000. Varsinais-Suomen aluepelastuslaitoksen operatiiviset alueet sisältävät Turun, Loimaan, Uudenkaupungin, Salon ja Paraisien alueet. Pelastuslaitoksen keskusasema sijaitsee Turussa. (Varsinais-Suomen aluepelastuslaitos.) Pelastustehtäviä Varsinais-Suomen pelastuslaitoksen alueella on vuosittain noin 8 300 (Varsinais-Suomen aluepelastuslaitos 2010, 2).

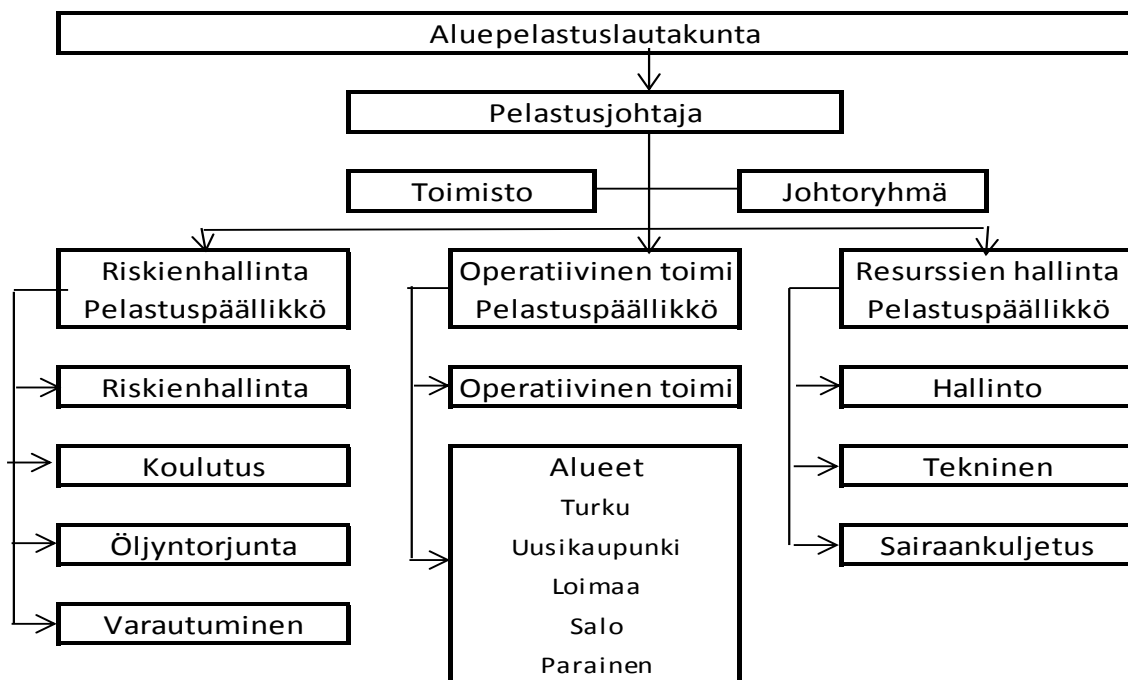
Varsinais-Suomessa sopimuspalokuntia ei ole jaettu palokuntaluokkiin. Varsinais-Suomen alueella sopimuspalokunnilla on valtakunnallisen mallin mukainen aluesopimus sekä palokuntakohtainen palokuntasopimus. (Kujala 2011, 33.) Työturvallisuudesta ei ole Varsinais-Suomen alueella sovittu alue- eikä palokuntasopimuksissa. Kujalan (2011, 34) mukaan hälytysosaston jäsenten terveystarkastukset organisoii aluepelastuslaitos. Pelastuslaitos vastaa myös sopimuspalokuntien savusukeltajien terveystarkastuksista. Savusukellus tarkoittaa sammutus- ja pelastustyötä, jota tehdään paineilmaahengityslaitteiden ja asianmukaisten suojarusteiden avulla. Savusukellus edellyttää tunkeutumista savukaasuja sisältävään, rajattuun sisätilaan. (Sisäasiainministeriön Pelastusosasto 2002, 4.) Sopimuspalokuntien hälytysosastojen ja palomiesyhdistysten operatiivisen henkilöstön perus- ja jatkokoulutuksen järjestää aluepelastuslaitos. Jäsentensä ylläpitokoulutuksesta vastaa sopimuspalokunta yhteistyössä aluepelastuslaitoksen kanssa. Sopimuspalokuntien koulutus suunnitelmat hyväksytetään aluepelastuslaitoksessa. Aluepelastuslaitos pyrkii osoittamaan jokaiselle palokunnalle kouluttajan vähintään neljään viikkoharjoitukseen per vuosi. Koulutustilaisuus voi olla myös useamman palokunnan yhteinen oppitunti tai yhteistoimintaharjoitus. (Kujala 2011, 34.)

Sopimuspalokuntien sammutusvarusteiden hankintakustannukset ja -vastuut sovitaan palokuntasopimuksessa. Hankintavastuu on joko sopimuspalokunnalla tai pelastuslaitoksella. Palokuntien kaluston, jonka pelastuslaitos omistaa, hankkii ja ylläpitää pelastuslaitos. Sopimuspalokunnan omistaman kaluston ylläpitää sopimuspalokunta, ellei palokuntasopimuksessa ole toisin sovittu. Kaiken kaluston käytönjälkeisestä huollosta huolehtii sopimuspalokunta. Mikäli palokunta omistaa operatiiviseen toimintaan tai palokuntakäyttöön osoitettuja kiinteistöjä, niiden korvauksista sovitaan palokuntasopimuksessa. Palokuntasopimuksessa sovitaan tarvittaessa myös varallaolo- ja päivystysjärjestelyistä. Varallaolossa tai päivystyksessä oleva henkilöstö tai yksiköt huomioidaan, kun muodostetaan pelastus-toimialueen vasteita. Tilanteenaikainen päivystys on nimeltään asemapäivystystä. (Kujala 2011, 35.)

Varsinais-Suomen palokuntasopimuksissa on määritelty lähtövalmius siksi henkilömääräksi, joka noin 90 %:n varmuudella on valmiina tehtävään sopimuspalokunnan asemalla palokuntasopimuksessa kulloinkin määritetyn ajan puitteissa siitä, kun henkilöstö on hälytetty tehtävälle. Palokuntasopimukset vaihtelevat niin, että sopimuksessa sovittu lähtöaika ja -vahvuus voivat vaihdella arkipäivisin työaikana, työajan ulkopuolella ja viikonloppuisin. Pa-

lokunnan I lähdön tulee olla liikkeellä yleensä viidessä tai kymmenessä minuutissa. Palokunnalla voi myös olla sovittuna I lähdön lisäksi II lähtö, joka lähtee liikkeelle 10, 15, 20 tai 30 minuutissa. Varsinais-Suomessa yhdeksäntoista palokunnan tai paloaseman sopimushenkilöstölle maksetaan pelastustoimen tehtävistä palkkaa pelastuslaitokselta. Lisäksi palokuntayhdistys voi maksaa jäsenilleen palkkaa tai palkkiota. (Kujala 2011, 36.) Lähtöajalla tarkoitetaan aikaa, joka alkaa siitä, kun ensimmäinen yksikkö ottaa hälytyksen vastaan ja päättyy siihen, kun kyseinen yksikkö on lähtenyt (Sisäasiainministeriö 2012, 14).

Varsinais-Suomen aluepelastuslaitos toteaa sopimuspalokuntien sopimusten olevan keskenään yhdenvertaiset ja tasapuoliset. Sopimukset myös täyttävät osaltaan hyvin pelastustoimen palvelutasopäätöksen vaatimukset. Varsinais-Suomen sopimuspalokuntien edustajien arvio sopimusasioista ja yhteistoiminnasta aluepelastuslaitoksen kanssa oli hyvä. (Kujala 2011, 37.) Varsinais-Suomen aluepelastuslaitoksen visio on olla ”kehittyvä alansa valtakunnallinen suunnannäyttävä ja laadukkaiden pelastus-, turvallisuus- ja ensihoitopalveluiden tuottaja”. Varsinais-Suomen pelastuslaitoksen toiminta-ajatuksena ovat laadukkaat pelastustoiminta-, turvallisuus- ja ensihoitopalvelut, jotka tuotetaan ammattitaidolla tasapuolisesti ja nopeasti kaikkina vuorokauden aikoina. Pelastuslaitoksen tunnus-tamia arvoja ovat ammattitaitoisuus, nopeus ja tasapuolisuus.



Kuvio 2. Varsinais-Suomen aluepelastuslaitoksen organisaatio (Mukaillen Varsinais-Suomen pelastuslaitos 2010).

Varsinais-Suomen pelastustoimialueen hallinnosta vastaa Turun kaupunki. Turun kaupunki ylläpitää aluepelastuslaitosta. Aluepelastuslaitos, jonka organisaatio on esitetty kuviossa 2, vastaa pelastustoiminnasta Varsinais-Suomen alueella. Aluepelastuslautakunta, jossa on 15 jäsentä, käyttää Varsinais-Suomen alueella ylintä päätösvaltaa pelastustoimessa. Toimintamalli tunnetaan myös isäntä- tai keskuskuntamallina. Muut alueella sijaitsevat kunnat suorittavat asukasluvuun perustuvan maksuosuutensa pelastustoimimenoista Turun kaupungille. Aluepelastuslautakunnan 15 edustajasta viisi on Turusta, kolme Turun alueen muista kunnista, kaksi Uudenkaupungista, kaksi Loimaalta ja kaksi Salon alueelta ja yksi edustaja Paraisten alueelta. Aluepelastuslautakunta on Turun kaupungin kirjanpidossa itsenäinen ja erillinen taseyksikkö. Käytännössä aluepelastuslautakunta on yhteislautakunta, joka ei ole jäsenkunnista erillinen oikeushenkilö. Yhteisestä lautakunnasta on yhteistoimintasopimus. Alueellinen pelastuslaitos toimii Varsinais-Suomen aluepelastuslautakunnan alaisena. (Sisäasiainministeriö 2003b.)

Varsinaista aluepelastuslaitosta johtaa pelastusjohtaja apunaan kolme pelastuspäällikköä. Toiminta on jaettu kolmeen pelastuspäälliköiden johtamaan sektoriin: riskienhallintaan, operatiiviseen toimintaan ja resurssienhallintaan. Aluepelastuslaitoksella on kolme palvelualueetta: tukipalvelut, operatiiviset palvelut ja riskienhallintapalvelut. Palveluyksiköitä eli vastaavia tulosyksiköitä tukipalveluissa on kolme, operatiivisessa toiminnassa kolme ja riskienhallinnassa kaksi. (Kaituri 2012.) Vakinaista pelastustoimen henkilöstöä on noin 580, puolivakinaisia noin 100 ja sopimuspalokuntalaisia noin 1200. (Varsinais-Suomen aluepelastuslaitos.) Kujalan (2011, 33) mukaan hälytyskelpoisia sopimuspalokuntalaisia on Varsinais-Suomen pelastusalueella noin 1 260.

Pelastustoiminnan johtaminen Varsinais-Suomen alueella toimii seuraavasti: ellei toisin ole sovittu, pelastustoiminnan johtaja on siltä pelastustoiminnan alueelta, jossa onnettomuus tai muu vaaratilanne on alkanut. Pelastustoiminnan johtajana toimii pelastusviranomainen tai muu pelastuslaissa tarkoitettu palokuntaan kuuluva henkilö, kunnes pelastusviranomainen aloittaa toiminnan johtamisen. Operatiivinen johtamisjärjestelmä Varsinais-Suomen pelastusalueella perustuu kolmiportaiseen malliin. Koko Varsinais-Suomen alueella toimii jatkuvassa toimintavalmiudessa koulutetut ja osaavat henkilöt, jotka on määrätty tehtävään vuorolistan mukaisesti. Johtamisvalmius on aina eritasoisten onnettomuuksien edellyttämällä tasolla. Ylin pelastustoimialueen päivystysvuorossa toimiva pelastusviranomainen on P2, päivystävä päällikkö. P2 johtaa komppaniatasoiset tehtävät ja pitää yllä pelastuslai-

toksen operatiivista valmiutta. Joukkuelähtötasoisia tehtäviä hoitavat päivystävät palomestarit, P3, jotka toimivat vuorolistan mukaisesti. (Varsinais-Suomen pelastuslaitos, 10.) Pelastusjoukkueeseen kuuluu pelastustoiminnan johtaja ja vähintään kolme, mutta enintään viisi pelastusyksikköä (Sisäasiainministeriön Pelastusosasto 2003, 4). Jokainen P3 on vuoronsa aikana välittömässä lähtövalmiudessa. P3 myös tukee yksikönjohtajia johtamistehtävissä. Yksikkötasoiset johtamistehtävät kuuluvat vuorossa oleville paloiesimiehille ja yksikönjohtajille. Pelastusyksikkö on määritelty johtajaksi, kuljettajaksi ja vähintään yhdestä tai enintään kolmesta työparista koostuvaksi (Sisäasiainministeriön Pelastusosasto 2003, 4). Pienet onnettomuudet hoitaa paloiesimies tai yksikönjohtaja, keskisuuret onnettomuudet P3, päivystävä palomestari ja suuret onnettomuudet P2, päivystävä päällikkö. (Varsinais-Suomen pelastuslaitos, 10.)

Tässä luvussa on tarkasteltu vapaaehtoisen palokuntatoiminnan historiaa lyhyesti, kuvattu vapaaehtoista palokuntatoimintaa sekä pelastustoimen organisointia Varsinais-Suomessa. Seuraavassa luvussa tarkastellaan tutkimusmenetelmiä ja -aineistoa sekä aineiston käsittelyä. Luvun keskeisenä tavoitteena on kuvata tutkielman tuloksia eli pelastustoimen alueellistamisen vaikutuksia vapaaehtoisen sopimuspalokunnan toimintaan ja palokuntien toimintaa alueellistetussa pelastustoimessa.

5 VAPAAEHTOINEN SOPIMUSPALOKUNTA ALUEELLISTETUSSA PELASTUSTOIMESSA

Tutkielmassa on etsitty uusia näkökulmia alueellistetussa pelastustoimessa toimivaan vapaaehtoiseen sopimuspalokuntatoimintaan. Tässä luvussa käsitellään pelastustoimen alueellistamisen vaikutuksia Varsinais-Suomen Turun seudun vapaaehtoisten sopimuspalokuntiin ja näiden palokuntien toimintaa.

Kun Varsinais-Suomen aluepelastuslaitos aloitti toimintansa 1.1.2004, alueella oli 56 kuntaa. Kuntaliitosten tuloksena kuntien määrä pelastusalueella on vähentynyt 28 kuntaan. (Varsinais-Suomen aluepelastuslautakunta.) Varsinais-Suomen aluepelastuslaitos vastaa pelastustoiminnasta näiden kuntien alueella. Maantieteellisesti Varsinais-Suomen pelastusalue on jakaantunut viiteen toimialueeseen, joita ovat Turku, Loimaa, Uusikaupunki, Sa-

lo ja Parainen. (Varsinais-Suomen aluepelastuslautakunta; Varsinais-Suomen pelastuslaitos.) Jako on seutukuntapohjainen, mutta toiminnassa aluejaolla ei ole enää varsinaista merkitystä. Aikaisemmin pelastustoimialue oli jaettu tulosalueisiin, mutta jaottelu poistui käytöstä vuoden 2012 alussa. Nykyisin Varsinais-Suomen aluepelastuslaitoksen organisaatio on puhtaasti toiminnallinen. (Sainio 2012.) Varsinais-Suomen aluepelastuslaitoksen alueella on 67 vapaaehtoista sopimuspalokuntaa (Varsinais-Suomen aluepelastuslautakunta; Varsinais-Suomen pelastuslaitos).

Turun seudulla toimii vakinaisen aluepelastushenkilökunnan lisäksi 26 sopimus- tai teollisuuspalokuntaa (Suomen Palopäälystöliitto 2008, 99–101). Vapaaehtoisuuteen perustuvia sopimuspalokuntia toimii Turun seudulla 22 (Varsinais-Suomen pelastuslaitos 2010, 21). Varsinais-Suomen aluepelastuslaitoksen Turun seutuun kuuluvat kunnat ovat:

- Kaarina, johon Piikkiö yhdistyi vuonna 2009
- Lieto
- Masku, johon yhdistyivät Askainen ja Lemu vuonna 2009
- Naantali, johon yhdistyi Merimasku, Rymättylä ja Velkua vuonna 2009
- Nousiainen
- Paimio
- Raisio
- Rusko, johon yhdistyi Vahto vuonna 2009
- Sauvo
- Turku. (Mukaillen Suomen Palopäälystöliitto 2008, 98.)

Turun seutukuntaan kuuluu myös Mynämäki, mutta Varsinais-Suomen aluepelastuslaitoksen organisaatiossa Mynämäki kuuluu Uudenkaupungin toiminta-alueeseen. Tässä tutkielmassa kohdejoukkona on kaksitoista vapaaehtoiseen sopimuspalokuntaan kuuluvaa asiantuntijaa Varsinais-Suomen aluepelastuslaitoksen Turun seudulta. Tiedonantajien anonymiteetin säilyttämiseksi tiedonantajien paikkakuntia tai heidän edustamiaan vapaaehtoisia sopimuspalokuntia ei ilmaista. Tiedonantajat vaikuttivat kuudessa Turun seudun kunnassa. Näistä kunnista kolmessa oli vakinainen palokunta. Yhdessä kunnassa oli puolivakinaisen palokunta. Kahdessa kunnassa pelastustoimi perustui pääsääntöisesti sopimuspalokuntien varaan.

5.1 Tutkimusmenetelmät ja -aineisto

Tutkielma on lähestymistavaltaan laadullinen ja kvalitatiivinen, koska tutkielman kohteesta ja tutkittavasta ilmiöstä ei liiemmästi ole aiempaa tietoutta (Hirsjärvi ym. 2010, 136). Tutkielman kohdejoukkona on kaksitoista vapaaehtoiseen sopimuspalokuntaan kuuluvaa asiantuntijaa Varsinais-Suomen aluepelastuslaitoksen Turun seudulta. Haastattelupyynnöt lähetettiin kolmentoista sopimuspalokunnan asiantuntijalle. Yksi kieltäytyi haastattelusta. Haastattelupyynnöt lähetettiin sähköpostitse ja varsinaisista haastatteluajoista sovittiin puhelimitse. Haastateltavat henkilöt valittiin heidän edustamansa sopimuspalokunnan perusteella. Vapaaehtoiset sopimuspalokunnat voidaan karkeasti jakaa maaseutu- ja kaupunkipalokuntiin. Haastateltavien anonymiteetin suojaamiseksi sopimuspalokuntien valintakriteerejä ei eritellä tarkemmin. Tuomen ja Sarajärven (2009, 140–141) mukaan on ehdottoman tärkeää huolehtia, ettei tiedonantajien henkilöllisyys paljastu.

Tutkielman tiedonantajat (Tuomi & Sarajärvi, 2009, 140–141) toimivat erilaisissa tehtävissä sopimuspalokunnissa ja muodostavat sekä koulutuksellisesti, ammatillisesti että kokemustensa perusteella sopimuspalokuntatoimintaan hyvin perehtyneen joukon. Tiedonantajien keski-ikä oli noin 42 vuotta, heistä kuusi oli yli 40-vuotiaita ja kuusi alle 40-vuotiaita. Tiedonantajat olivat olleet vapaaehtoisessa palokuntatoiminnassa mukana keskimäärin 26 vuoden ajan. Tiedonantajien pisin vapaaehtoinen palokuntaura oli kestänyt 38 vuotta ja lyhin 12 vuotta. Edellä mainittu perehtyneisyys on eduksi tutkielmatehtävälle ja sen luotettavuudelle. Laadullisessa tutkimuksessa on tärkeää, että henkilöillä, joilta tietoa kerätään, olisi kokemusta tai mahdollisimman paljon muuta tietoa tutkittavasta ilmiöstä (Tuomi & Sarajärvi 2009, 85–86). Tutkielman tiedonantajiksi valittiin henkilöitä, joiden oletettiin antavan parhaiten tietoa tutkittavasta ilmiöstä.

Laadullisessa tutkielmassa haastattelu tiedonkeruumenetelmänä on hyvä muun muassa siksi, että tutkittavaa ilmiötä valottavat ihmiset saavat itse, suorassa kielellisessä vuorovaikutuksessa kertoa kyseisestä asiasta (Hirsjärvi ym. 2010, 204). Haastattelun etu on Tuomen ja Sarajärven (2009, 73) mukaan joustavuus. Joustavuutta haastatteluun tiedonkeruunäkökulmasta tuo se, että kysymykset voidaan esittää tutkijan oikeaksi katsomassa järjestyksessä. Tärkeintä onkin saada mahdollisimman paljon tietoa haastattelun aiheesta. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 73.) Hyödyllistä haastattelussa on myös se, että kohteeksi voidaan valita ne henkilöt, joilla on kokemusta tai tietoa tutkittavasta ilmiöstä tai aiheesta.

Haastattelun negatiivisina puolina voidaan pitää haastatteluun kuluva aikaa ja rahanmeno. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 74.)

Tutkielman tiedonkeruumenetelmäksi valittiin teemahaastattelu, koska tarkasteltavaa vähän tunnettua ilmiötä pyrittiin kartoittamaan vapaaehtoisessa palokuntatyössä toimivien omasta näkökulmasta, heille ominaisin kielellisin ilmaisin. Teemahaastattelu on lomake- ja avoimen haastattelun välissä oleva haastattelumuoto (Hirsjärvi ym. 2010, 208). Teemahaastattelu, joka tunnetaan myös puolistrukturoituna haastatteluna, muistuttaa syvähaastattelua. Teemahaastattelun tarkoitus on vain harvoin saada näyttöä tietyistä teemasta, vaan tarkoitus on teeman kuvaaminen. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 74; 89.) Teemahaastattelussa tietyt keskeiset teemat on valittu etukäteen. Teemoja tarkentavien kysymysten tarkka muoto ja järjestys saattaa kuitenkin puuttua. (Hirsjärvi ym. 2010, 208.) Teemahaastattelun ominaisuutena voidaan pitää myös haastattelun muuntautumiskykyä. On teemahaastattelun tekijän päätettävissä, esittääkö kaikki kysymykset suunnitellussa ja samassa järjestyksessä ja pitääkö esimerkiksi sanamuotojen olla joka haastattelussa samat. Teemahaastattelussa ei kuitenkaan voi kysellä mitä vain. Haastattelulla pyritään löytämään tutkimustehävän mukaisia merkityksellisiä vastauksia. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 75.)

Tutkielman tekijä haastatteli itse kaikki tiedonantajat yksilöhaastatteluin. Kahdestatoista haastattelusta kymmenen tehtiin sopimuspalokunnan tiloissa, yksi työpaikalla ja yksi muissa tiloissa. Kaikki haastattelut tallennettiin digitaalisella nauhurilla. Haastattelut kestivät keskimäärin 116 minuuttia. Yhteensä haastatteluaineistoa kertyi 23,5 tuntia. Pisin haastattelu kesti 171 minuuttia ja lyhin haastattelu 76 minuuttia. Vaikka haastattelut olivat kestoltaan suhteellisen pitkiä, haastateltavien motivaatio säilyi loppuun saakka. Haastateltavat ilmaisivat itseään selkeästi ja olivat motivoituneita kertomaan sopimuspalokuntatoiminnasta. Haastattelutilanteessa tutkielman tekijä pyrki kysymyksillään ohjaamaan keskustelua pysymään haastattelun teemoissa.

Haastatteluaineiston kerääminen oli monipolvinen prosessi. Aineisto kerättiin yhden kauden aikana aineistoa samanaikaisesti litteroiden ja analysoiden. Haastatteluaineisto litteroitiin sanasta sanaan. Litteroitua haastattelutekstiä on 249 sivua rivivälillä yksi kirjoitettuna. Tuomen ja Sarajärven (2009, 85) mukaan on arvioitu, että ihmistieteiden puolella opinnäytetöistä, väitöskirjat poisluettuna, alle yksi sadasta on tieteellisesti merkittävä. Opinnäytetyö on harjoitustyö, jonka tarkoituksena on osoittaa tekijänsä oppineisuus omalla alallaan. Opinnäytteiden aineistojen koko tulisi asettaa omaan arvoonsa, eikä aineiston

koon tule olla merkittävin kriteeri opinnäytetyössä. Aineiston kokoon tulee kuitenkin kiinnittää huomiota myös opinnäytetyössä. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 85.) Tutkielmassa päädyttiin kahdentoista tiedonantajan tuottamaan aineistoon, koska laadullisen tutkielman tarkoituksena ei ole etsiä esimerkiksi tilastollisia säännönmukaisuuksia eikä aineiston koko määrydy niihin perustuen (Hirsjärvi ym. 2010, 181).

Tutkimuksen luotettavuus määräytyy suhteessa tutkittavaan ilmiöön. Tutkielman aineisto hankittiin sopimuspalokuntatoiminnassa pitkään mukana olleilta henkilöiltä. Tutkielmaan osallistumisen vapaaehtoisuus, halu ja valmius puhua näkemyksistään lisäsivät luotettavuutta. Tutkielmaa koskeva informaatio oli väljää, jotta haastateltavien kertomuksia ei ohjattaisi liikaa. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 140.) Keskusteleminen osallistujien kanssa useammin, pidempään ja pidemmän ajan kuluessa olisi voinut parantaa tiedon syvällisyyttä ja luotettavuutta. Koska kyseessä on opinnäytetyö, tämä ei kuitenkaan ollut mahdollista.

5.2 Aineiston käsittely

Aineiston kerääminen ja analysointiprosessi lähtivät liikkeelle samanaikaisesti. Aineiston keruun kanssa rinnakkaisessa analyysissä oli mahdollista nostaa esille merkityksiä ja teemoja ja täten ottaa esille erilaisia, ilmiötä täsmentäviä aiheita. Aineisto analysoitiin sisällönanalyysin avulla, jolloin tutkittavasta ilmiöstä pyritään saamaan kuvaus tiivistetyssä ja yleisessä muodossa (Tuomi & Sarajärvi 2009, 103). Aineiston analyysi tapahtui aineistolähtöisen sisällönanalyysin avulla. Aineistolähtöinen sisällönanalyysi toteutetaan Tuomen ja Sarajärven (2009, 117) mukaan aineiston ehdolla. Erona aineistolähtöisen ja teoriaohjaavan sisällönanalyysin välillä on se, miten empiirinen aineisto liitetään teoreettisiin käsitteisiin abstrahoinnin aikana. Teoriaohjaavassa sisällönanalyysissä teoreettiset käsitteet ilmiöstä ovat ”jo tiedettyjä”, ne siis otetaan valmiina. Aineistolähtöisessä analyysissä teoreettiset käsitteet luodaan aineiston avulla. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 117.)

Yksittäisen haastattelun analyysi aloitettiin heti, kun se saatiin purettua tallenteilta. Kerätyn haastatteluaineiston analysointia tapahtui koko tutkielman aineiston keräämisen ajan. Analysointi jatkui tutkielman valmistumiseen asti. Haastattelutilanteen aikana ja sen jälkeen tutkielman tekijä kirjoitti tilannetta koskevia ajatuksia ja huomioita kenttämuistiinpanoihin. Kenttämuistiinpanoissa tutkielman tekijä pyrki kirjoittamalla peilaamaan haastatteluissa

esiin nousseita asioita, kysymyksiä ja omia havaintojaan. Näitä muistiinpanoja tarkasteltiin ja palautettiin mieleen haastatteluaineiston analyysin aikana.

Litteroitu haastatteluaineisto analysoitiin siten, että aluksi haastattelutilanne palautettiin mieleen lukemalla litteroitua tekstiä läpi. Näin palautettiin mieleen haastattelutilanne ja saatiin haastattelussa esille nousseista asioista yleiskuva. Tämän avulla tutkielman tekijälle muodostui käsitys siitä, mistä haastateltava puhuu ja mitä hän sanoo. Kun haastattelutilanne oli palautettu mieleen, tutkielman tekijä kävi tekstin läpi systemaattisesti. Tekstistä poimittiin asioita ja asiakokonaisuuksia. Tekstistä esille nousseet pääkohdat otsikoitiin ja niihin liitettiin asiaa selittäviä tekstiosioita.

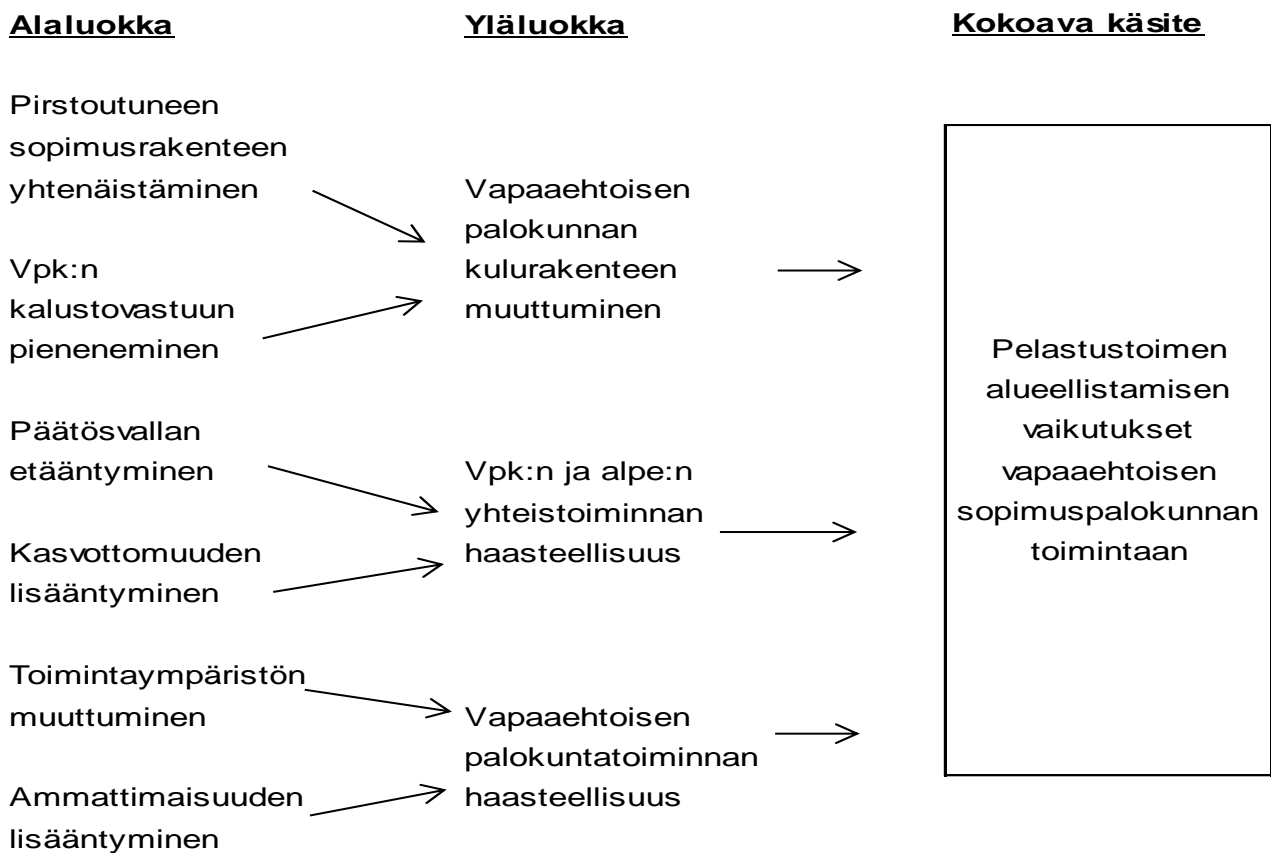
Tämän jälkeen jokaisesta haastattelusta tehtiin uusi, tiivis teksti. Tekstistä otsikoitiin edelleen siitä löytyviä sisällöllisiä pääkohtia edellisten otsikoiden alaotsikoiksi. Näin saatiin luotua järjestelty, hallittavissa oleva teksti haastattelusta. Tämän jälkeen uudelleen muotoiltuja tekstejä tarkasteltiin erityisesti tutkimuskysymysten valossa. Teksteistä etsittiin tutkimuskysymysten kannalta merkittäviä teemoja ja ilmaisuja sekä yhteneväisyyksiä ja eroavaisuuksia. Tämän jälkeen tekstien sanomaa ja sisältöä pohdittiin tutkielman tarkoituksen ja tutkimuskysymysten näkökulmasta. Tekstejä tarkasteltiin sekä suurena kokonaisuutena että erillisinä tuloksina. Huomiota pyrittiin kiinnittämään myös siihen, mistä ei puhuttu.

Tarvittaessa tekstejä luettiin ja nauhoja kuunneltiin uudelleen. Aineistoon palaamisen avulla aineistoon saattoi tutustua uuden tiedon, ideoiden ja havaintojen valossa. Alkuperäisiin litteroituihin teksteihin palattiin myös tarkkoja yksityiskohtia ja esimerkkejä etsittäessä tai kun oivallettiin eroavaisuus aineiston tulosten ja haastateltavien ajatusten tai mielipiteiden välillä. Teksteihin palaamalla yritettiin ymmärtää ja tulkita aineiston olennaista sanomaa. Haastattelujen tuloksia oli mahdollista tarkastella eritellen tai yhdistellen niitä tutkielman kokonaisuuteen.

5.3 Pelastustoimen alueellistamisen vaikutukset vapaaehtoiseen sopimuspalokuntaan

Tässä luvussa käsitellään pelastustoimen alueellistamisen vaikutuksia vapaaehtoiseen sopimuspalokuntaan. Pelastustoimen alueellistamisen vaikutukset sopimuspalokuntaan on esitetty kuviossa 3. Pelastustoimen alueellistamisen vaikutukset voidaan jakaa kolmeen yläluokkaan: vapaaehtoisen sopimuspalokunnan kulurakenteen muuttuminen, vapaaehtoi-

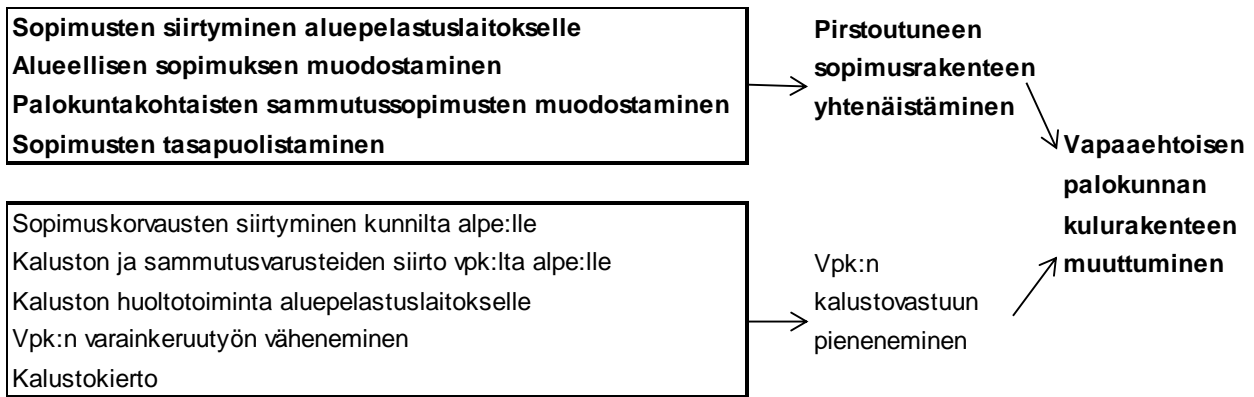
sen sopimuspalokunnan ja aluepelastuslaitoksen yhteistoiminnan haasteellisuus ja vapaaehtoisen palokuntatoiminnan haasteellisuus. Jokainen yläluokista jakautuu kahteen alaluokkaan. Vapaaehtoisen palokunnan kulurakenteen muuttuminen muodostuu pirstoutuneen sopimusrakenteen yhtenäistämistä ja vapaaehtoisen sopimuspalokunnan kalustovastuun pienenemisestä. Vapaaehtoisen sopimuspalokunnan ja aluepelastuslaitoksen yhteistoiminnan haasteellisuus ilmenee päätösvallan etäännyttämisestä ja kasvottomuuden lisääntymisestä. Kolmas yläluokka, vapaaehtoisen palokuntatoiminnan haasteellisuus, koostuu toimintaympäristön muuttumisesta ja ammattimaisuuden lisääntymisestä.



Kuvio 3. Pelastustoimen alueellistamisen vaikutukset vapaaehtoisen sopimuspalokunnan toimintaan.

5.3.1 Vapaaehtoisen sopimuspalokunnan kulurakenteen muuttuminen

Tässä luvussa kuvataan vapaaehtoisen sopimuspalokunnan kulurakenteen muuttumisen yläluokkaa, joka koostuu pirstoutuneen sopimusrakenteen yhtenäistämistä ja vapaaehtoisen sopimuspalokunnan kalustovastuun pienenemisestä (kuvio 4). Luokittelun muodostuminen on esitetty tässä kappaleessa.



Kuvio 4. Vapaaehtoisen sopimuspalokunnan kulurakenteen muuttuminen.

Pirstoutuneen sopimusrakenteen yhtenäistäminen

Kuviossa 4 esitetään myös pirstoutuneen sopimusrakenteen yhtenäistäminen. Luokka pirstoutuneen sopimusrakenteen yhtenäistäminen koostuu sopimusten siirtymistä aluepelastuslaitokselle, alueellisten sopimusten muodostamista, palokuntakohtaisten sammutussopimusten muodostamista ja sopimusten tasapuolistamista kuvaavista ilmaisuista.

Päätös pelastustoiminnan toteuttamisesta 22 pelastustoimialueen avulla syntyi pelastustoimen kehittämishankkeen tuloksena (Kallio & Tolppi 2008, 16–17). Aluepelastustoimea ja sopimuspalokuntia koskevista sopimuksista ensimmäisenä luotiin valtakunnallinen puitesopimus Kuntaliiton ja Suomen Sopimuspalokuntien liiton välille. Valtakunnallinen puitesopimus toimi sopimusjärjestelmän ylimpänä tasona. Sopimusjärjestelmä luotiin vapaaehtoisen palokuntatyön ja palokuntaverkoston turvaamiseksi (Suomen Kuntaliitto 2003). Pelastustoimen alueellistamisen ja aluepelastuslaitoksen syntymisen myötä palokuntien sopimukset siirtyivät aluepelastuslaitoksen ja sopimuspalokuntien välisiksi. Aikaisemmin sopijaosapuolina olivat pääsääntöisesti kunta ja sopimuspalokunta. Uudistamalla aluehallintoa ja muuttamalla lainsäädäntöä on pyritty lisäämään alueiden valtaa sekä vahvistamaan aluetason hallinnon toimivaltaa ja resursseja. Samalla on syntynyt uudistettuja tai kokonaan uusia hallinnollisia järjestelyjä ja toimijoita. (Mustakangas ym. 2004, 84.) Alueen näkökulmasta horisontaalisen yhteistyön lisääminen ja kuntien voimavarojen kerääminen yhteen kokoaa ja yhdenmukaistaa hallintaa. Kunnan näkökulmasta kehitys on pirstovaa. Pirstoutuminen hajottaa hallinnon selkeät ja hierarkkiset järjestelmät verkostomaisiksi ja vaikeammin ohjattaviksi. Palvelut toteuttava ja niistä huolehtiva toimijajoukko laajenee päätöksenteon pidentyessä ja hämärtyessä. (Haveri 2004, 25–26.)

Ensin sopimuksista muodostettiin aluesopimus, joka on Varsinais-Suomen aluepelastuslaitoksen, alueen palokuntayhteisöjen ja mahdollisten muiden yhteistyötahojen välinen sopimus. Alueellinen sopimus piti sisällään ne yhtenevät periaatteet ja toimintamallit, joita alueella noudatetaan. Kaarakaisen (2009) mukaan kuntien ja valtion välisen hajauttamisilmiön voidaan sanoa ennakoivan alueellisen tason kehittämistä. Alueet saavuttavat uusia ulottuvuuksia kuntien lisääntyvän yhteistyön kautta. Toisaalta taas alueellisen tason merkityksen kasvu hajauttaa kuntien sisällä tapahtuvaa toimintaa ja keskittää valtion ja kuntien suhdetta. Aluesopimuksen muodostamisen jälkeen voimassa olevat palokuntasopimukset siirrettiin toimimaan siirtosopimuksina kunnan, sopimuspalokunnan ja aluepelastuslaitoksen välille siirtymäkauden ajaksi. Kunnan tilalle sopijaosapuoleksi tuli aluepelastuslaitos sopimuksen jatkuessa siirtymäkauden ajan entisillä ehdoilla. Siirtosopimuksen tarkoituksena oli antaa lisää neuvotteluaikaa varsinaisten sammutussopimusten muodostamiseen.

”Ja sitten se siirtyminen meni sinänsä, meni aika kivuttomasti, koska silloin heti alussa tehtiin tämä siirtosopimus, jolla sitten todettiin, että nyt on niin moni asia muuttumassa tuolla kunnallisella puolella, kun pelastuslaitos muodostettiin, että heillä ei ole nyt intressiä ja mahdollisuuksia yhtäkkiä tempasta järkeviä sopimuksia, ja et siihen vaaditaan aikaa, neuvotteluaikea. Et silloin joulukuussa 2003, eli juuri ennen kuin alueellinen pelastustoimi aloitettiin, niin sitte oli semmonen palokuntakokous, jossa käytännössä kaikki sopimukset siirtyi uuden pelastuslaitoksen vastattavaksi ja päästiin.. Saatiin sitä neuvotteluaikea lisää, eikä alettu mihinkään semmoseen ikävään menettelyyn, olis ruvettu irtisanomaan sopimuksia tai tekemään kiireellä.” (Tiedonantaja 6)

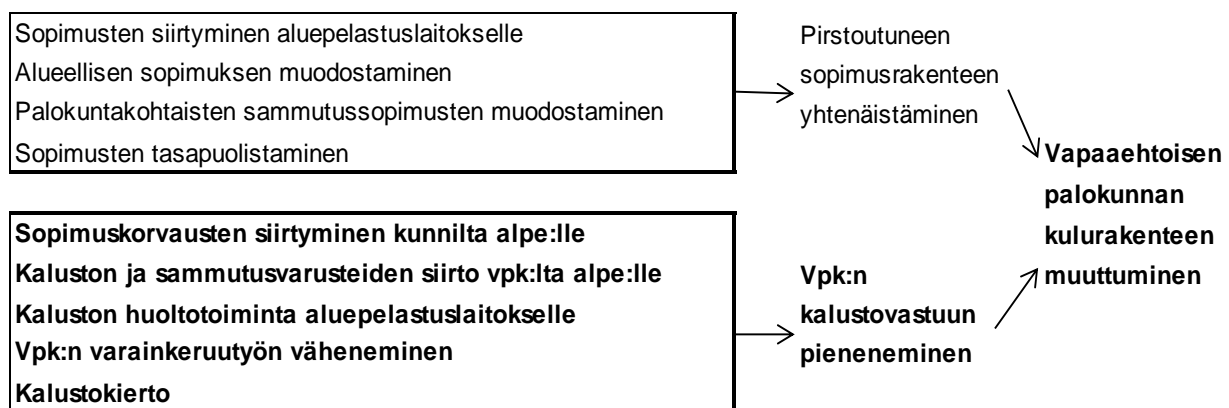
Uusimuotoiset palokuntakohtaiset sammutussopimukset muodostettiin aluepelastuslaitoksen ja palokuntayhteisöjen välille. Aluepelastuslaitoksen ja sopimuspalokunnan välinen sopimus koostetaan osapuolten yhteistyönä vapaaehtoisuuteen pohjautuen. Tämä tarkoittaa sitä, että sopimuspalokunta on vapaaehtoisesti sitoutunut noudattamaan sopimuksessa määriteltyjä ehtoja. (Parviainen 2008, 229.) Palokuntasopimusten oli tarkoitus olla lähinnä luettelo sovitusta palveluista ja korvauksista, sillä toiminnalliset asiat sovittiin jo aluesopimuksessa. Palokuntasopimusten ratkaistavaksi jäivät ne asiat, joita ei aluesopimuksessa mainittu. (Suomen Sopimuspalokuntien Liitto, sopimustyöryhmä.) Palokunta- eli sammutussopimuksessa on kuvattu palokunnan kalusto, henkilöstö, vasteajat ja muut palvelut, jotka palokunnalla on tarjota alueellisen pelastustoiminnan käyttöön sopimuksessa määriteltyä korvausta vastaan. Sopimusneuvottelujen lähtökohtana oli sopimusten ja korvausten saattaminen tasapuoliseksi. Periaate oli, ettei palokunnan vanha sopimus heikentynyt ja että sopimukset olisivat tasapuolisia kaikille. Aikaisemmin sopimuspalokuntien ja kuntien väliset palokuntakohtaiset sopimukset olivat erilaisia sisältönsä, ehtojensa ja kor-

vaustason osalta. Sopijaosapuolen muuttuessa aluepelastuslaitokseksi ja uusien sopimusten muodostamisen kautta aikaisemmin pirstoutunut sopimusten rakenne ja sisältö yhtenäistyivät. Sopimusten tarkoituksena oli luoda yhtenäiset taloudelliset, hallinnolliset ja toiminnalliset puitteet pelastustoimen palveluntuottamiseen vapaaehtoisten palokuntien avulla.

Aluepelastuslaitoksen ja vapaaehtoisten sopimuspalokuntien välinen yhteistyö voi kuvata myös paikallisen ja yli paikallisen toimijan välistä yhteistyötä. Uudet yhteistyösuhteet kuvaavat uutta hallintaa. Uuden hallinnan on mahdollista pyrkiä ratkaisemaan uuden yhteistyön koordinaatio-ongelmia, mutta ongelmien monimutkaisuus ei kuitenkaan vähene hallinnan kautta. (Mustakangas ym. 2004, 48.) Vapaaehtoinen sopimuspalokunta on paikallinen toimija, kun taas aluepelastuslaitos alueellinen organisaatio. Näiden kahden erilaisen toimijan lähtökohtia ja tavoitteita voi olla vaikea sovittaa yhteen. Tavoitteena on kuitenkin yhteistoiminta, josta molemmat osapuolet voisivat hyötyä. Tämä sivuaa uuden hallinnan pelkistettyä perusajatusta uudesta yhteistoiminnasta, josta toiminnan eri osapuolet hyötyvät (Mustakangas ym. 2004, 28–38).

”Meillä on ihan tämä, kun aluelaitoksen myötä sopimuskenttä meni uusiks, niin silloinhan tehtiin ensiks semmonen valtakunnan kattosopimus, ja sitten tehtiin tämmönen aluesopimus ja sen jälkeen palokuntakohtaiset sopimukset. Että niin, jos mä oikein muistan, niin siihen aikaan Varsinais-Suomessa oli 56 kuntaa, josta lähdettiin, ja palokuntia oli varmaankin jotakin 70. Siellä oli erittäin paljon toisistaan poikkeavat sopimukset, tavat ja käytännöt, ja niitten yhdenmukaistaminen oli kyllä suuri työ, löytää semmonen konsensus, että kaikki löytäis itselleen hyvän sopimuksen.” (Tiedonantaja 9)

Vapaaehtoisen palokunnan kalustovastuun pieneneminen



Kuvio 5. Vapaaehtoisen palokunnan kalustovastuun muodostuminen.

Toinen vapaaehtoisen sopimuspalokunnan kulurakenteen muuttumista kuvaava yläluokka on vapaaehtoisen palokunnan kalustovastuun pieneneminen (kuvio 5). Se muodostuu sopimuskorvausten, kaluston ja sammutusvarusteiden sekä kaluston huoltotoiminnan siirtymistä aluepelastuslaitokselle, vapaaehtoisen sopimuspalokunnan varainkeruutyön vähenemistä ja kalustokiertoa kuvaavista ilmaisuista.

Sopimuskorvaukset siirtyivät aluepelastuslaitoksen vastuulle aluepelastuslaitoksen ja sopimuspalokuntien välille muodostettujen palokuntakohtaisten sammutussopimusten myötä. Aikaisemmin sopimuskorvaukset olivat pääsääntöisesti kunnan ja vapaaehtoisen sopimuspalokunnan välisiä, ja korvauskäytäntö vaihteli kunnittain. Nyt korvausperusteet yhtenäistettiin ja pisteytettiin vastaamaan palokunnan tuottamaa toimintaa. Samalla korvausperusteet tasapainottuivat, jolloin alimitoitetuilla sopimuskorvauksilla toimineiden sopimuspalokuntien asema parani (Suomen Sopimuspalokuntien Liitto, sopimustyöryhmä).

”Vanhat kaupungin sopimuspalokunnat näki oven, jota kohti käy kaikki hyväks. Koska meidän kaikkien sopimukset meni parempaan suuntaan ihan selkeästi verrattuna siihen, kun me oltiin kaupungin kanssa tehty sammutussopimus. Ja siihen se mikä muutos tuli, että se tehtiin aluepelastuslaitoksen kanssa, että meillä se meni parempaan suuntaan.” (Tiedonantaja 5)

”Se on.. Vähentäny kustannuksii. Mut sit taas toisaalta me saadaan vähemmän rahaa, mut sit taas meil on vähemmän menojaakin. Niit on keskitetty, toi kalusto on just hyvä esimerkki. Vanhas sopimukses me saatiin enemmän rahaa, mut toisaalta meil oli taas just kaikki kalusto, mitä piti itte vaihtaa. Nykysin se rahasumma minkä palokunta saa on paljon pienempi, mut sit taas kulutkin on paljon pienemmät.” (Tiedonantaja 1)

”Tietyllä tavalla meillä oli aiemmin selkeästi semmonen niin sanottu suurempi omarahoitusosuus tähän pelastustoimeen. Eli puhutaan siitä, kuinka paljon palokunta itse laittaa omaa rahaa palokuntatoimiin, niin että palokunta toimii. Niin se oli meillä tietysti perinteisesti ollut aika iso, niin sen osuus jossain määrin pieneni. Että tässä koen, että sitä kautta saatiin se, mitä tietysti toivottiin. Et yhteiskunta kuitenkin, kun se varainhankintatyö, mitä täälläkin on tehty ja vieläkin pienimuotoisesti tehdään, niin se on kuitenkin tosi kuormittavaa.” (Tiedonantaja 6)

Ennen pelastustoimen alueellistamista palokuntien omistuksessa ollut ajoneuvo- ja muu kalusto varusteineen siirtyi myös pääosin aluepelastuslaitoksen vastuulle. Käytännössä sammutusvarusteiden hankintakustannuksista ja -vastuista on sovittu palokuntasopimuksissa. Hankintavastuu on vaihtoehtoisesti aluepelastuslaitoksella tai sopimuspalokunnalla. (Kujala 2011, 35.) Osa palokunnista luovutti käytössään ja omistuksessaan olleen kaluston aluepelastuslaitokselle korvausta vastaan, osa taas piti käytössään ja omistuksessaan olleen kaluston edelleen itsellään. Ennen pelastustoimen alueellistamista sopimuspalokun-

nan omistuksessa olleiden kaluston ja varusteiden käyttö ja huolto tapahtui palokunnan omalla kustannuksella. Palokunnalle maksettavat korvaukset mukaan lukien kalusto- ja kiinteistökorvaukset määritettiin palokuntasopimukseen. Kaluston ja varusteiden sekä niiden huoltotoiminta, käytön jälkeinen huolto poisluettuna siirtyi aluepelastuslaitokselle. Tämä on jossain määrin mahdollistanut vapaaehtoisen palokunnan varainkeruutyön vähentämisen ja taloudellisen tilanteen tasapainottamisen. Varainkeruutyö myös saatetaan kokea vaativaksi ja aikaa vieväksi. Parannusta kalustoon liittyvissä toimenpiteissä on osaltaan saavutettu myös kiertävän kalustonhoitajan kautta. Kiertävä kalustonhoitaja on aluepelastuslaitoksen työntekijä, joka kiertää sopimuspalokunnissa tarkistamassa ja huoltamassa kalustoa säännönmukaisesti ja myös tarpeen mukaan.

”Sopimus on toiminut hyvin, se on ollut oikeinkin oikeudenmukainen. Me ollaan oltu kunnan ja myöhemmin kaupungin sopimuspalokuntana. Ennen alpe:a kun palopäällikkö jäi eläkkeelle, niin silloinhan sopimus oli ihan paska. Kaikki ne rahat, mitä saatiin meni siihen, että saatiin tätä toimintaa pyöritetyksi, et me tehtiin paljon talkootöitä, että saatiin yleensä ostettua autoihin polttoainetta, mikä mun mielestä on huono asia. Mutta nykyään ei voi kuin olla tyytyväinen tähän nykyiseen sopimukseen, kyllä ainakin minä ja meidän palokunta ollaan tyytyväisiä, ja kyllä se on oikeudenmukaista, että kaikilla on yhtäläinen sopimus, niin täällä kuin maakunnassakin.” (Tiedonantaja 10)

”Että me on ennen saatu niin minimaalinen summa, että se raha mitä saatiin kunnalta, meni siihen palokuntatoiminnan pyörittämiseen. Mutta nyt kun meillä ei ole enää mitään raskasta kalustoa enää meidän omistuksessa, mutta maksetaan hälytykset ja harjotukset yhdistykselle niin se on jonkinmoinen summa mikä sieltä tulee. Sillä me saadaan pyöritettyä sitä meidän muuta toimintaa. Niin ku tehty parempaa siitä toiminnasta.” (Tiedonantaja 3)

”Nyt se muuttus, että se (kalustonhoitaja) käy 8 viikon välein, mutta tarvittaessa se tulee useemminkin pyydettäessä. Ja jos on jotain, niin laitetaan sähköpostil tietoja, niin kalustonhoitaja hoitaa. Normaali kierto on nyt kerran kahdessa kuukaudessa.” (Tiedonantaja 11)

Vastuu kalustosta on pienentynyt myös siinä mielessä, että usein yhdistysmuotoisena toimivan vapaaehtoisen sopimuspalokunnan ei ole enää tarvinnut huolehtia kaluston uudistamisesta aluepelastuslaitoksen kalustokierron vuoksi. Kalustokierto on Varsinais-Suomen aluepelastuslaitoksen alueella tapahtuvaa pelastuskaluston kierrättämistä palokunnalta toiselle. Pääasiallisesti kalustokierto koskee operatiivista ajoneuvokalustoa. Kaluston ja varusteiden tehokas käyttö toteutuu myös aluepelastuslaitoksen organisaation laajuuden kautta. Kun kalustoa ja varusteita hankitaan aluepelastuslaitoksen toimesta kerralla isompia määriä, saattaa kaluston hankkiminen olla edullisempaa. Lisäksi aluepelastuslaitoksen

on helpompi toteuttaa kaluston hankkiminen ja kierrättäminen sinne, missä mahdolliset uhat ja riskit ovat.

”Jossain tapaukses se on selkeyttänyt sitä. Kaluston suhteen, sille on tietty huoltaja. Se on vähentäny meidän palokunnan hallituksen.. Ei tartte miettii, et kahden vuoden sisällä tarttis sammutusautoon tehdä joku moottorihuolto, joka maksais useemman tuhannen verran. Ei tarvi miettii simmosii.” (Tiedonantaja 1)

*”No kyl jotain vanhoi romui, mitä täällä on nurkis ollu, niin on annettu pelastuslaitok-
selle päin. Alpe on sitten jakanut niitä pois tai antanut eteenpäin, tai mitä on tehnyt-
kin. Ja vastaavasti me ollaan jotakin kalustoo saatettu saada tännekin päin. Et se on
pelastuslaitoksen sisällä kulkenu tuo kalusto asemilt toiselle missä tarvitaan. Kuiten-
kin aiemmin paloasemil saattoi olla semmosta kalustoo, joka jollekin toiselle saattaa
olla ihan käyttökelpoista kalustoo, niin kyllä se jonkin verran siltaval on vaihtanu
asemaa, et sil taval voi sanoo, että kaluston käyttö on tehostunut.” (Tiedonantaja 10)*

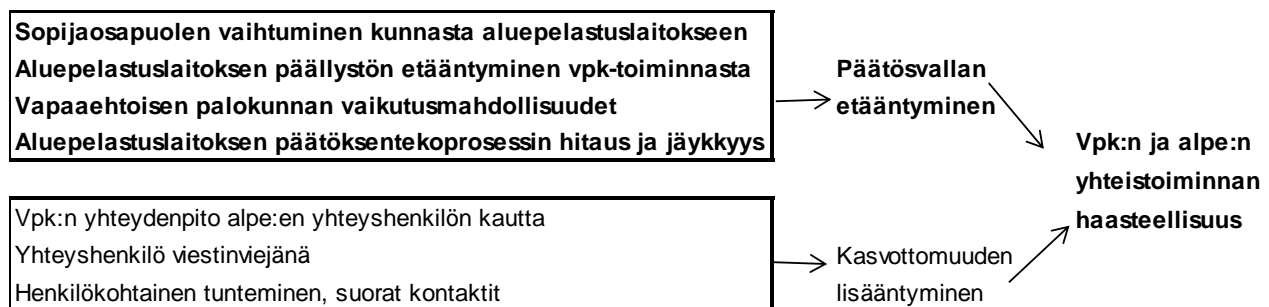
*”Hyvää kaikki tää kalustokiertoasiat. Kaikki sil taval, ettei tämmösel pienel palokun-
nalla olis varaa ostaa ajoneuvoo. Et me ollaan siin alpen kalustokierrossa. Meillä on
tuolla muutaman vuoden vanha auto tallissa ja huollot toimii. Ja kaikki toimii auto-
maattisesti, ja siin on kyllä semmosii asioita, että olisi kyllä sormi suussa, jos se ei
toimis.” (Tiedonantaja 11)*

Koontina voidaan todeta, että uusien sopimusten luomisen, pirstoutuneen sopimusraken-
teen ja korvausperusteiden yhtenäistämisen sekä vapaaehtoisen palokunnan kalustovas-
tuun pientymisen kautta usein yhdistysmuotoisena toimivan palokunnan kulurakenne
muuttui. Ennen pelastustoimen alueellistamista vapaaehtoisuotoiset sopimuspalokunnat
olivat kituuttaneet sopimuskorvausten varassa tehden samalla varainhankintatyötä pysty-
äkseen rahoittamaan toimintaansa. Uusien sopimusten ja uuden sopijaosapuolen, aluepe-
lastuslaitoksen myötä palokuntien toimintaedellytykset tasapuolistuivat ja mahdollisesti jo-
pa hieman paranivat. Taloudellisen tilanteen muutoksen avulla palokuntien on ollut mah-
dollista vähentää varainkeruutyön määrää ja keskittyä enemmän niin operatiivisen toimin-
nan hoitamiseen kuin muuhun palokuntatyöhön. Tutkielman kohteena olleissa vapaaeh-
toismuotoisissa palokunnissa oltiin pääsääntöisesti tyytyväisiä sopimuksiin ja niiden kor-
vauksiin. Pelastustoimen alueuudistuksella pyrittiin saamaan aikaan tehokkuutta, taloudel-
lisuutta ja vaikuttavuutta. Ylikunnallisen organisaation avulla tavoiteltiin hallinnon tehosta-
mista, henkilöstöressurssien vapauttamista ja päällekkäisten toimintojen poistumista. (Nis-
kala 2003, 5–6.) Päällekkäisiä toimintoja poistui esimerkiksi kuntarajojen poistumisen kaut-
ta. Hallinto on tehostunut aluepelastuslaitoksen ylikunnallisen organisaation kautta, sillä
aikaisemmin yksittäisissä kunnissa olleita toimintoja on pystytty keskittämään aluepelas-
tuslaitokselle.

Alueellisella pelastustoimella on sekä yhdenmukaistavat että hajauttavat piirteensä. Pelastustoimen alueellinen kehitys on toisaalta alueen näkökulmasta katsottuna lisännyt horisontaalista yhteistyötä ja kerännyt voimavaroja yhteen. Samalla pelastusalueen toimintatapoja ja tavoitteita on pyritty yhdenmukaistamaan. Vapaaehtoisten sopimuspalokuntien näkökulmasta pelastustoimen hierarkkiset järjestelmät ovat muuttuneet verkostomaisiksi ja vaikeammin seurattaviksi. Pelastuspalveluihin liittyvän päätöksenteon seuraaminen on myös saattanut hämärtyä. Uudessa hallintakehityksessä korostetaan kuitenkin julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden välistä yhteistyötä ja sen tärkeyttä. (Mustakangas ym. 2004, 28–38). Paikallisten toimijoiden vastuu korostuu nykyisin valtion ohjaavan hallinnon sijaan (Möttönen & Niemelä 2005, 50–51). Alueellinen monitasoinen toiminta saattaa kuitenkin näyttäytyä vapaaehtoisille sopimuspalokunnille vaikeasti hahmotettavana.

5.3.2 Vapaaehtoisen sopimuspalokunnan ja aluepelastuslaitoksen yhteistoiminnan haasteellisuus

Vapaaehtoisen sopimuspalokunnan ja aluepelastuslaitoksen yhteistoiminnan haasteellisuutta kuvaava yläluokka koostuu päätösvallan etäännyttämisestä ja kasvottomuuden lisääntymisestä. Luokittelu on esitetty kuviossa 6. Tämä luku erittelee luokittelun muodostumisen.



Kuvio 6. Vapaaehtoisen sopimuspalokunnan ja aluepelastuslaitoksen yhteistoiminnan haasteellisuus.

Pätösvallan etäännyttäminen

Luokka päätösvallan etäännyttäminen muodostuu sopijaosapuolen vaihtumista kunnasta aluepelastuslaitokseen, aluepelastuslaitoksen päällystön etäännyttämisestä vapaaehtoisen sopimuspalokunnan toiminnasta, vapaaehtoisen palokunnan vaikutusmahdollisuuksia ja aluepelastuslaitoksen päätöksenteon hitautta ja jäykkyyttä kuvaavista ilmaisista (kuvio 6).

Päätösvallan etäännyttäminen tiedonantajat kuvasivat esimerkiksi sopijaosapuolen vaihtumisen kunnasta aluepelastuslaitokseen. Ennen alueellistettua pelastustointia vapaaehtoisuudella sopimuspalokunta teki palokuntakohtaisen sopimuksensa pääsääntöisesti kunnan kanssa. Tällöin sopijaosapuolena toimi kunta virkamiestensä kautta. Sopijaosapuoli sijaitsi usein konkreettisesti lähellä sopimuspalokuntaa, ja yhteydenpito toimi niin henkilökohtaisen tuntemisen, suorien kontaktien kuin virallisen yhteydenpidon kautta. Kunnassa saattoi myös toimia palopäällikkö, jonka kautta sopimuspalokunnan oli mahdollista hoitaa sopimuspalokunnan ja sen pelastustoimintaan liittyviä asioita. Sopijaosapuolen vaihtuminen aluepelastuslaitokseksi vei ikään kuin pelastustoimen kauemmas sopimuspalokunnista. Yhteydenpito muuttui suorista kontakteista pääsääntöisesti aluepelastuslaitoksen yhteishenkilön kautta toimimiseen. Sopijaosapuolen vaihtumisen myötä myös aluepelastuslaitoksen isompi organisaatio ja toimijamäärä herättivät hämmennystä. Anttiroikon sekä Jokelan (2002, 134) mukaan Suomen hallintojärjestelmä on yhä enemmän kaksitasoinen. Keskusvallan merkitys on vahva, mutta kunnat ovat kuitenkin autonomisia (Virkkala 2006). Hallintojärjestelmän kaksinapaisuudesta johtuen aluetason rooli on voitu ymmärtää heikoksi, vaikkakin hallinnollisten reformien myötä alueellisten toimijoiden määrä on kasvanut (Mustakangas ym. 2004, 83).

”No tietysti sopimuskumppani on täysin vaihtunut. Aikasemmin ollut kaupunki, jossa kaupungissa on ollut oma pelastushenkilöstö, jotka on ihan tarkkaan nähneet sen tilanteen ja tarpeen, mikä täällä kunnassa on. Niin on se ehkä ainakin silloin ollut helpompi neuvotella asioista, käydä läpi asioita. Mutta tietenkin sitten ei esimerkiksi oo kaupungilta silloin löytynyt rahaa korjata semmosta tilannetta kuntoon, esimerkiksi on tarvittu jotain kalustoo jne. Niin se ei välttämättä oo toiminu.” (Tiedonantaja 12)

”Alueellisen pelastustoimen johtaminen verrattuna kunta-aikaan on enemmän verhon takana mitä se oikeasti tekee, koska se on kuitenkin niin kaukana siitä sopimuspalokunnasta. Se palopäällikkö istui ennen pöydän toisella puolella, nyt sä et edes pääse keskustelemaan vaan sun pitää mennä sen yhteismestarille, ja vasta sieltä mennään palopäällikkötasolle. Eli sitä kautta pelastustoimi on kauempana.” (Tiedonantaja 4)

Tiedonantajat kuvasivat myös aluepelastuslaitoksen päällystön etäännyttäminen vapaaehtoisuudella sopimuspalokunnan toiminnasta. Ennen pelastustoimen alueellistamista palopäällystö sijaitsi mahdollisesti jopa samalla paloasemalla tai samassa kunnassa sopimuspalokunnan kanssa. Asioiden hoitaminen ei välttämättä ollut nopeaa, mutta tärkeäksi koettiin se, että tiedettiin, kenelle asiat tuli esittää. Alueellistamisen jälkeen palopäällystön fyysinen sijainti saattoi muuttua eikä päällystää enää välttämättä tunneta henkilökohtaisesti. Nykyinen järjestelmä koetaan sinällään toimivaksi, mutta samanaikaisesti pelastustoimen pää-

töksenteon koetaan etäänntyneen sopimuspalokunnasta ja sen toiminnasta. Päätösvallan etäänntymisestä sopimuspalokuntatoiminnasta kertovat myös ilmaukset aluepelastuslaitoksen päällystön vierailuista aluepelastuslaitoksen alkuaikoina vapaaehtoisten palokuntien asemilla. Tuolloin aluepelastuslaitoksen virkamies tuli käymään sopimuspalokunnan asemalla. Asioista pystyttiin keskustelemaan kasvotusten, ja asioiden ajateltiin mahdollisesti jopa hoituvan nopeammin. Vierailukäytäntö kuitenkin hiipui. Vastauksista ilmeni, että käytännön elvyttämistä toivottaisiin, sillä henkilökohtaiset kontaktit aluepelastuslaitoksen virkamiehiin koettiin tärkeiksi.

”Historiahan on sinänsä muuttunu paljon, että aikasemmin ollaan oltu kaupungin palokunta. Ja nyt ollaan osa alpee, jollonka ei oo omaa henkilökuntaa, niin sanotusti, ja ei oo omaa palopäällikköä kunnassa. Ja onhan se niinku radikaalisti muuttunut, mutta ei nykysessäkään järjestelmässä silleen niinkun mitään vikaa oo.” (Tiedonantaja 12)

”No se on ehkä semmonen byrokratian lisääntyminen ja tietyllä tavalla semmonen etäänntyminen. Ennenhän se oli tietyllä tavalla se palopäällikkö tai vanha apulaispalopäällikkö se oli aika lähellä. Mutta nyt niin kun pelastuspäällikkö, pelastusjohtaja on aika etäällä, etäällä.” (Tiedonantaja 6)

”No sit jos mieltii, niin sillon ihan alpen alkuaikoina, niin tääl meidän paloasemal, niin kuin muillakin paloasemil kävi isompaakin herraa kyläilemäs. Ne oli semmosii asioita, että niitä ei oo enää pitkiin aikoihin tapahtunu, ja siit on sanottu, että ei tuu tapahtumaankaan. Että niil ei oo enää aikaa semmoseen niil johtajil. Mut ne oli hyvii keskustelutilaisuuksii kyl. Että kun niissä toi jotain asioita esille, niin ne kyllä hoitui sillä tavalla nopeemmin mitä muuten. Ja siinä kun kasvotusten esitti asian, et ymmärrettiin ehkä vähän paremmin. Et semmonen ei olis pahitteeksi, jos sillon tällön joku isompiakin herra vierailis aina täällä.” (Tiedonantaja 10)

Vapaaehtoisen sopimuspalokunnan vaikutusmahdollisuuksista oltiin palokunnan erityispiirteistä, esimerkiksi erikoistumisesta ja henkilösuhteista riippuen osittain erimielisiä. Toisissa palokunnissa vaikutusmahdollisuuksien koettiin alkaneen jo sopimuksen neuvotteluvaiheessa ja jatkuneen hyvinä yhteyshenkilön, erilaisten palaverien ja muiden keskusteluyhteyksien kautta. Toisissa palokunnissa taas kunnan oman paloviranomaisen poistuminen järjestelmästä ja muutos alueelliseen organisaatioon koettiin negatiivisena ja asioiden hoitoa hidastavana kehityksenä. Ilmauksissa vapaaehtoisen palokunnan vaikutusmahdollisuuksista käsiteltiin sekä yksittäisen vapaaehtoisen palokunnan että vapaaehtoisten palokuntien yhteisten asioiden hoitamista. Yksittäisen palokunnan asioiden hoitaminen vaihtelee palokuntakohtaisesti. Asioiden hoitamiseen vaikuttavat esimerkiksi yhdistyksessä toimivien henkilöiden aktiivisuus ja käytettävissä oleva aika. Palokuntien yhteisten asioiden hoitamisessa vapaaehtoisten palokuntien yhteistoimintaneuvottelulla koettiin olevan suuri

merkitys. Yhteistoimintaneuvottelu on vapaaehtoisten palokuntien yhteistyönä tapahtuvaa toimintaa, jossa tuodaan esille palokuntien yhteisiä asioita ja neuvotellaan niistä aluepelastuslaitoksen kanssa. Yksittäinen palokuntayhdistys on pieni toimija aluepelastuslaitoksen rinnalla, mutta yhteistoiminnan kautta palokunnilla on mahdollisesti parempi vaikutusmahdollisuus yhteisten asioiden hoitamisessa.

”Ei täällä mitään enää päätetä. Ennen saattoi keskustella kunnan palopäällikön kanssa, ja päätös oli siinä, tässä ja nyt. Päällikkö marssi kunnantalolle ja sanoi, voitko kirjoittaa tämmösen paperin ja päätös oli siinä. Sitten nimi alle ja leima siihen ja se oli hoidettu. Yhteensovittaminen on jo tapahtunut. Alpe on sanellut miten mennään. Me on koetettu vikistä vpk-yt:ssä ja saada omia kantoja esille jo sopimusvaiheessa. Palokuntasopimus on sinällään hyvällä tekstipohjalla, mutta ihan kaikki asiat ei sinne tietenkään mennyt lävitse. Ei se mitenkään päätöksentekoa muuta. Ne sanelee, ja me tehdään.” (Tiedonantaja 8)

”No kyl se mones asias on niinki joo, et alpe sanelee. Mut kyllähän sit kaikis asiois, mitkä sit enemmän koskettaa meitä, niin alpella on neuvotteluvollisuus ja puhutaan siellä yt-ryhmässä, että pitäis puhua asioista, mitkä koskettaa vpk-kenttää sit enemmän.” (Tiedonantaja 10)

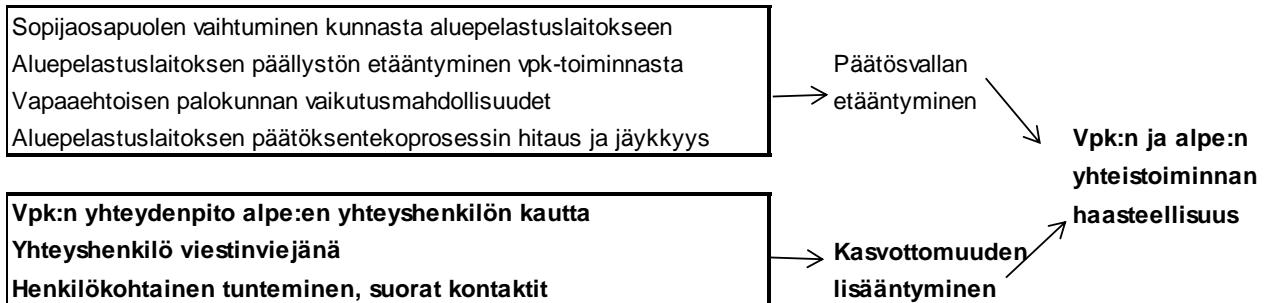
Osittain aluepelastuslaitoksen organisaatorakenteesta ja organisaation koosta johtuen pelastuslaitoksen päätöksentekoprosessi koettiin tiedonantajien keskuudessa hitaaksi ja jäykäksi. Tämä voi osaltaan kertoa horisontaalisen hallinnan lisääntymisestä ja eri tasoilla vaikuttavien toimijoiden määrän kasvamisesta (Mustakangas ym. 2004, 28–38). Aikaisemmin vapaaehtoisten sopimuspalokuntien toiminta tapahtui pääasiallisesti kunnallisella tasolla, mutta aluepelastuslaitoksen muodostumisen jälkeen tasoina toimivat niin paikallinen kuin alueellinenkin taso. Päätöksentekoprosessia verrattiin usein aikaan ennen pelastustoimen alueellistamista, jolloin palokuntien päätöksenteko oli usein pääsääntöisesti kunnan oman pelastusviranomaisen vastuulla. Ilmauksissa toivottiin myös päätöksentekoprosessin keventymistä ja nopeutumista. Esille tuotiin myös vallan liika keskittyminen aluepelastuslaitoksen ylemmille tasoille ja aluepelastuslautakunnalle, jolloin osa aluepelastuslaitoksen virkamiehistä näyttäytyy sanansaattajina tai viestinviejinä, joilla ei oikeastaan ole päätäntävaltaa. Paikallisten toimijoiden liikkumavaraa ja valitsemisen mahdollisuuksia voitaisiin vahvistaa horisontaalisuudella ja paikallisella verkostoitumisella (Mustakangas ym. 2004, 60–64).

”Iso byrokraattinen laitos. Vaikka miten ison viskaalin kanssa puhut, niin päätösten tekemiseen tarvitaan aina kuitenkin joku ryhmä tai lautakunta.” (Tiedonantaja 7)

”No, päätöksenteko on hidasta. Se on ihan selvä asia. Päätöksenteko menee yhteishenkilön kautta aluepäällikölle ja se menee pelastusjohtajalle, ja sieltä sit pelas-

tuslautakunnalle. Se on sit tietty hidasta. Mut kyllä ne asiat yleensä menee eteenpäin. Ja.. Sinne voi kyl ihan soittaa ja olla yhteydes.” (Tiedonantaja 2)

Kasvottomuuden lisääntyminen



Kuvio 7. Kasvottomuuden lisääntyminen.

Yläluokka kasvottomuuden lisääntyminen sisältää ilmauksia vapaaehtoisen palokunnan ja aluepelastuslaitoksen yhteydenpidosta yhteyshenkilön kautta, yhteyshenkilön toimimisesta viestinviejänä, ja henkilökohtaisesta tuntemisesta sekä suorista kontakteista. Luokittelu on esitetty kuviossa 7.

Alueellisen pelastustoimen syntymisen jälkeen yhteydenpito sopimuspalokunnan ja aluepelastuslaitoksen välille muodostui pääsääntöisesti yhteyshenkilön kautta. Aluepelastuslaitoksen yhteyshenkilöt ovat pääasiallisesti palomestareita, jotka toimivat yhteyshenkilöinä sopimuspalokunnan ja aluepelastuslaitoksen välillä. Sama yhteyshenkilö toimii usein yhteyshenkilönä usean sopimuspalokunnan ja aluepelastuslaitoksen välillä. Yhteyshenkilöön pidetään yhteyttä pääsääntöisesti puhelimitse ja sähköpostitse. Vapaaehtoisilla palokunnilla ja aluepelastuslaitoksella on lisäksi myös muita yhteydenpitotapoja, mutta yhteyshenkilön kautta toimiminen nostettiin esille tärkeimpänä kontaktina. Yhteyshenkilön lisäksi sopimuspalokunnilla on aluepelastuslaitoksella usein myös kalustonhoitaja. Kalustonhoitaja käy huoltamassa sopimuspalokuntien kalustoa tietyin väliajoin ja tarpeen mukaan. Yhteydenpito kalustonhoitajaan toteutuu käytännössä puhelimen ja sähköpostin välityksellä.

”Ja sit jokaisella palokunnal on yhteyshenkilö, yks tietty palomestari, jonka nimi on yhteyshenkilö. Mein yhteyshenkilöllä taitaa olla kuus eri palokuntaa. Sit kaikki alpeen päin oleva kysely ja tommonen sen yhteyshenkilön kautta. Ja sit, harvemmin ne käy, mut sähköpostin kautta laittaa tiedot meille eteenpäin. Tai jotain kyselyitä ja sit laitaan vastauksia takas.” (Tiedonantaja 1)

”Kyllä se varmaan tällä hetkellä kaikkia kohtuullisesti tyydyttävästi ainakin. Ehkä se yhteyshenkilöiden rooli saisi olla jonkin verran aktiivisempi. Eli se ei aina saisi olla sitä, että kun ylhäältä lähtee sähköposti, niin se valuu ainakin jatkettuna tänne alas-

päin. Joskus vois jotain pohjatyötäkin tehdä siihen asian eteen enemmän sitten.”
(Tiedonantaja 11)

Sopimuspalokunnan yhteydenpito yhteyshenkilön kanssa on usein sopimuspalokunnan päällikön ja aluepelastuslaitoksen yhteyshenkilön välistä. Sopimuspalokunnan asioita hoidetaan yhteyshenkilön kautta, mutta yhteyshenkilön tavoitettavuudella ja aktiivisuudella on yhteydenpidon ja asioiden hoidon onnistumisen kannalta suuri merkitys. Yhteydenpito on toimivaa, mutta myös parannettavaa löytyy. Yhteyshenkilö toimii usein eräänlaisena viestinviejänä, jolla toivottaisiin olevan enemmän päätösvaltaa. Yhteyshenkilön toimiminen eräänlaisena aluepelastuslaitoksen viestinviejänä näyttäytyy sopimuspalokunnille aluepelastuslaitoksen osittain hitaana ja kankeana toimintana. Pelastustoimesta on mahdollisesti muodostunut laaja ja vaikeasti hallittava kokonaisuus, hallinnon hajaantumisen ja hitaamman päätöksenteon kautta. Aluepelastuslaitoksen toiminnan voitaneen sanoa etäännyneen niin kansalaisista kuin sopimuspalokunnista. (Kallio 2003.)

”Pitäis päästä keskustelemaan, sopimaan asioista suoraan niiden kanssa ketkä myös päättää. Eli kun tiedetään, että nää on tässä vaan välikäsii nää yhteyspalomestari, et heidän mahdollisuudet niinku vaikuttaa asioihin on hyvin rajalliset.” (Tiedonantaja 6)

”Alpe:n yhteyshenkilöillä pitäisi olla enemmän päätösvaltaa. Nyt sanotaan asiaa viettävän eteenpäin, ja se vie paljon aikaa, ja päätöksen saaminen kestää kauan.” (Tiedonantaja 7)

Ennen aluepelastuslaitosta yhteyttä otettiin siihen tahoon, jolle asian arveltiin kuuluvan. Pelastuslaitosten asema kunnissa muuttui täysin pelastustoimen alueellisen uudistuksen myötä (Mankkinen 2011, 41). Nyt yhteyttä otetaan yhteyshenkilöön, joka lähtee viemään asiaa eteenpäin. Toisaalta asioita hoidetaan myös virallisen yhteyshenkilön ohi. Tarvittaessa yhteyttä otetaan henkilöön, jonka uskotaan pystyvän hoitamaan asian. Yhteydenpitoa helpottavia tekijöitä ovat esimerkiksi yhteyshenkilön henkilökohtainen tunteminen tai yhteyshenkilön fyysinen sijainti esimerkiksi samalla paloasemalla sopimuspalokunnan kanssa. Suorien kontaktien ja henkilökohtaisen tuntemisen merkitys on kuitenkin muuttunut sopijaorganisaation vaihtuessa kunnasta aluepelastuslaitokseen. Kaiken kaikkiaan sopijaosapuolen vaihtuminen kunnasta alueelliseksi organisaatioksi on aiheuttanut kasvotomuuden lisääntymistä. Alueellinen sopijaosapuoli on kuntaan verrattuna suurempi, samoin kuin organisaatiossa toimivien henkilöiden määrä laajempi. Aluepelastuslaitoksessa toimivia henkilöitä ei oikeastaan enää tunneta henkilökohtaisesti, yhteyshenkilöä lukuun ottamatta.

”Koko maakunnan alueella on sovittu, että yhteyshenkilön kautta asiat hoidetaan ja yhteyshenkilö sitten hoitaa heidän omassa talossaan sitä eteenpäin. Että kyllä se yhteydenpito hyvin toimii. Mutta en mä pelkää, jos mua jokin asia riepoo ja vituttaa, niin mä vaikka soitan sitten sinne kovimmalle tapille saakka. Et en mä silloin välitä miten asia on ohjeistettu, niin kyllä se asia saadaan hoidettua, jos tuntuu että se ei hoidu, niin se hoidetaan.” (Tiedonantaja 3)

”Meillä on koko ajan sit ollut tää sama mestari, niin se on yhteyshenkilö pelastuslaitokseen päin. Et tuol on monil muil palokunnil on vaihtunu se palomestari ja tää sama on monen vpkn yhteyshenkilö. Meillä se nyt sattuu oleen lähellä. Kyl se saattaa.. No mä tunnen muuten yhteyshenkilön henkilökohtaisesti, meillä on tietty helppo keskustella asioista, ja nähdään vapaa-ajallakin jonkun verran.” (Tiedonantaja 10)

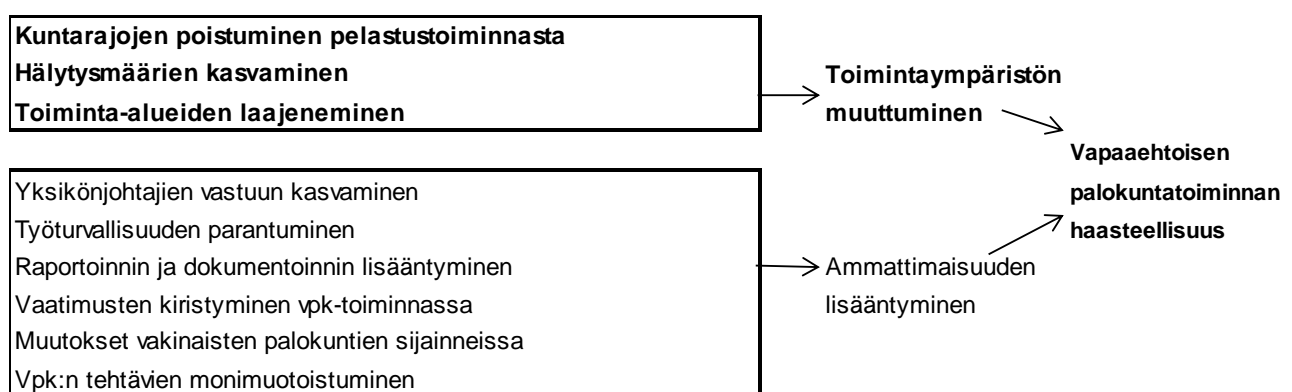
Koontina edellisestä voitaneen päätellä päätösvallan etäännyttämisen ja kasvottomuuden lisääntymisen, mahdollisesti aiheuttaneen vapaaehtoisen sopimuspalokunnan ja aluepelastuslaitoksen välisen yhteistoiminnan haasteellisuutta. Kallion (2003) mukaan päätösvallan etäännyttäminen oli yksi pelastustoimen alueellistamisen uhista. Sopijaosapuolen muutos isompaan, alueelliseen organisaatioon ja yhteyshenkilön näyttäytyminen viestinviejänä ovat osaltaan tuoneet aluepelastuslaitoksen päätöksentekoprosessia esille hitaana ja jäykkänä. Yksittäisen vapaaehtoisen palokunnan vaikutusmahdollisuuksien koetaan hieman heikentyneen, mutta toisaalta vapaaehtoinen palokuntakenttä on tiivistynyt esimerkiksi vapaaehtoisten palokuntien yhteistoimintaryhmän avulla. Kun henkilökohtaiset kontaktit pääsääntöisesti vaihtuivat yhteydenpitoon yhteyshenkilön kautta, on se osaltaan lisännyt haasteellisuutta vapaaehtoisen sopimuspalokunnan ja aluepelastuslaitoksen välisessä toiminnassa. Alueellistamisen kautta pelastustoimen koko järjestelmän toimivuus on nousut tärkeäksi arviointikohteeksi. Pelastustoimen tehtäväkentän hoitaminen ei ole mahdollista vain vakinaisten palokuntien resurssien avulla. (Pelastustoimen tutkimusohjelma 2007–2011.) Tämän vuoksi olisi tärkeää kehittää vapaaehtoisten sopimuspalokuntien ja aluepelastuslaitoksen välistä yhteistoimintaa.

Mustakankaan ym. (2004, 28–38) mukaan uuden hallinnan ajattelussa eri tasojen välinen hallinta saattaa muuttua normatiivisesta vallankäytöstä neuvottelevaksi ja kumppanuutta suosivaksi. Vastuu toiminnasta siirtyy usealle toimijalle, kuten myös pluralistisessa hyvinvointiyhteiskunta-ajattelussa. Vastuun kantajiksi siirtyvät kansalaiset ja heistä muodostuneet järjestöt. (Möttönen & Niemelä 2005, 47.) Hallinnan vertikaalisen ulottuvuuden muutoksina tasojen välisten verkostojen monipuolisuus lisääntyy, kommunikaatio kaksisuuntaistuu ja tasapuolistuu hierarkkisyyden vähentyessä (Mustakangas ym. 2004, 28–38). Paikallisen tason korostuminen tapahtuu julkisen sektorin kautta (Möttönen & Niemelä

2005, 47). Julkinen sektori luo paikalliselle tasolle kannusteita ja taloudellisia virikkeitä, joiden avulla paikallisia toimijoita tuetaan. Aluepelastuslaitoksen ja vapaaehtoisen sopimuspalokunnan väliset verkostot ovat toisaalta laajentuneet kasvaneen toimijajoukon kautta. Vallankäytön muuttumisesta neuvottelevaksi ja tasapuoliseksi kertovat myös sopimusneuvottelut ja sopimukset yleisesti. Koska aluepelastuslaitos nähdään sopimuspalokunnissa sangen etäisenä ja laajana organisaationa, ei tässä tapauksessa voitane suoranaisesti puhua hierarkkisuuden vähentymisestä. Möttönen ja Niemelä (2005, 210) painottavat kuntien ja järjestöjen välisissä suhteissa verkostoitumista hierarkkisten ja markkinaperusteisten suhteiden sijaan. Painotusta voinee pitää asianmukaisena myös vapaaehtoisten palokuntien ja aluepelastuslaitoksen välisissä suhteissa. Tällöin toiminnan tavoitteena olisi keskinäinen luottamus ja sitoutuminen yhteisiin toimintatapoihin. Sopimuspalokunta tulisi nähdä tasavertaisena toimijana, jonka tehtävänä ei ole ratkaista julkisen sektorin ongelmia. (Möttönen & Niemelä 2005, 210.)

5.3.3 Vapaaehtoisen palokuntatoiminnan haasteellisuus

Tässä luvussa käsitellään pelastustoimen alueellistamisen vaikutuksia vapaaehtoisen palokuntatoiminnan haasteellisuuden kautta. Vapaaehtoisen palokuntatoiminnan haasteiden alaluokkia ovat toimintaympäristön muuttuminen ja ammattimaisuuden lisääntyminen. Luokittelu on esitetty kuviossa 8. Luokittelu alaluokkineen ja ilmaisuineen on esitetty tässä kappaleessa.



Kuvio 8. Vapaaehtoisen palokuntatoiminnan haasteet.

Toimintaympäristön muuttuminen

Alaluokka toimintaympäristön muutos ilmenee kuntarajojen poistumisena pelastustoiminnasta, hälytysmäärien kasvamisena ja toiminta-alueiden laajenemisena (kuvio 8). Pelastustoimen alueellistamisen myötä kuntarajat käytännössä poistuivat pelastustoiminnasta. Kuntarajojen poistumista tai niiden ylittämistä voidaan Haverin (2004, 19–20) mukaan pitää alueellisena uudelleenorganisoinnina. Ennen alueellistettua pelastustoimea pelastustoimen yksiköt ylittivät kuntarajat harvoin. Haverin (2004, 25) mukaan kuntarajojen ylittäminen on usein vaikeaa, sillä rajat liittyvät identiteetteihin ja instituutioihin. Rajat myös merkitsevät turvallisuutta. Kuotolan (2002, 40) mukaan rajojen merkityksen väheneminen tai poistuminen on usein lainsäädännöllisten toimenpiteiden seurausta. Hälytys saattoi tapahtua aivan kuntien rajalla, jolloin naapurikunnan pelastusyksikkö saattoi sijaita lähempänä kuin oman kunnan yksikkö. Kuntarajaa ei kuitenkaan ylitetty, vaan apua jouduttiin odottamaan paikalle kunnan omasta, kauempana sijaitsevasta yksiköstä. Kuntarajojen poistuminen on helpottanut operatiivista pelastustoimintaa ja korostanut läheisyysperiaatetta, sillä nykyisin tilannepaikalle tulee aina lähin tarkoituksenmukainen yksikkö. Operatiivinen toiminta on helpottunut myös erikoiskaluston paremman saatavuuden kautta. Esimerkiksi nostolava-auto tai kemikaaliyksikkö saadaan paikalle kuntarajoista riippumatta. Läheisyysperiaatetta korostaa myös erilaisten palokuntien tiheä verkosto.

”Kunta-aikaan verrattuna se oli aika jämpä se kuntaraja, että sitä ei kovin helposti sitä rajaa ylitetty. Nyt sillä ei ole mitään väliä sillä kuntarajalla, että mennään naapurin puolelle helpostikin. Ja naapuri tulee meidän puolelle. Sitä kalustoa ja erikoiskalustoa saadaan tänne ihan helposti. Et kyllä tässä alpe:ssa on kuntalaisen kannalta se järki, että asus jossain pikkupaikkakunnalla, ja siellä ei nostolava-autoa ole, niin tällä hetkellä se saadaan helpolla tulemaan tänne. Palvelujen saatavuudessa kuntalainen kyllä saa sen palvelun entistä tehokkaammin, kun paikkakuntakohtaiset rajat on hävinny, kun ei oo väliä mistä se auto tulee. Mikä lähin yksikkö on, niin se sinne menee.” (Tiedonantaja 3)

”Siin varmaan on parantunut, et kuntarajat ei oo enää määrääviä. Et se on se lähin tarkoituksenmukainen yksikkö. Siinä se on parantunu. Ei oo simmost tilannetta, että jos toi palokunnan yksikkö olis lähempänä kun toi toinen, mutta se on toisen kunnan rajojen sisäpuolella, niin sit se kaukasempi yksikkö hoitais sen. Vaan et se joka on lähempää, riippumatta rajoista, hoitaa sen. Sit käydään kuntien rajojen sisäpuolella. Niin se tavotettavuus on ehkä parantunu.” (Tiedonantaja 1)

Kuntarajojen poistumisen myötä vapaaehtoisuotoisten sopimuspalokuntien hälytysmäärät ovat kasvaneet ja toiminta-alueet laajentuneet. Hälytysmäärien kasvaminen saattaa tosin osittain olla myös yleinen trendi. Mankkisen (2011, 43–44) mukaan palomiehet ovat

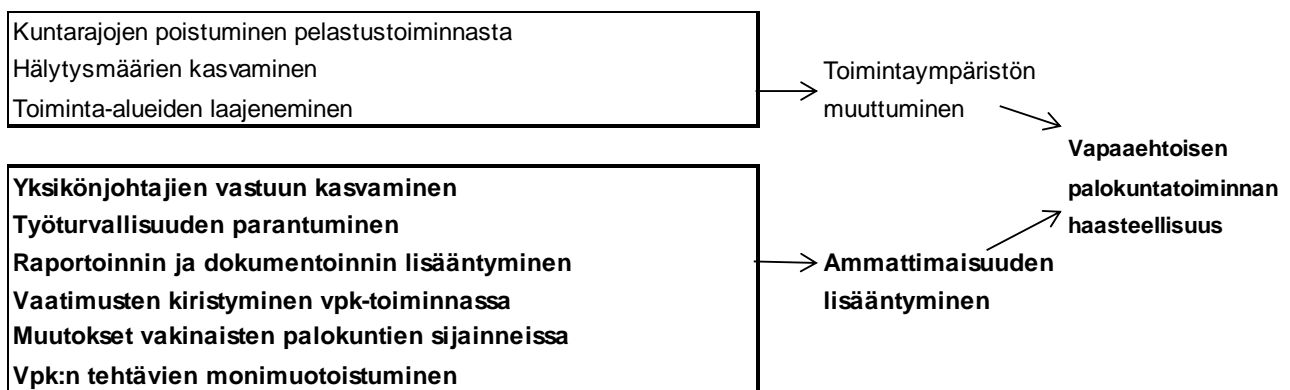
lähteneet hälytyksiin 2000-luvulla noin viisi kertaa useammin kuin 1970-luvulla. Oma vaikutuksensa hälytysmäärien lisääntymiseen on laajentuneilla toiminta-alueilla. Toiminta-alueen laajuuteen vaikuttaa sopimuspalokunnan sijainti ja mahdollinen erikoistuminen. Erikoistunut palokunta toimii usein koko Varsinais-Suomen alueella. Kuntarajojen poistuminen, hälytysmäärien kasvaminen ja toiminta-alueiden laajeneminen ovat merkittävästi muuttaneet vapaaehtoisten palokuntien toimintaympäristöä. Laajemmat toiminta-alueet ja isompi hälytysmäärä merkitsee osaltaan myös sopimuspalokuntatoiminnan vaatimusten kasvamista.

”No alueen kautta, kuntarajat häipys, sillai. Meidän toiminta-alue ainakin laajeni. Et se järkeisti sitä toimintaa kentällä.” (Tiedonantaja 12)

”Tehtävämäärät on kasvanu. Et ne on sillon alkujansa olleet, tietty alkuun ne on olleet aika pieniikin, mutta joka vuosi se on noussut se määrä. Mitä se sit jatkossa on, ja varmasti sit se, jos yksiköt häviää tonne kauemmas seudul, ja voi olla että ne viel nousee joka tapauksessa.” (Tiedonantaja 11)

”Ja tietysti hälytysmäärät silloin kunta-aikana oli aika paljon pienemmät. Nyt hälytysmäärät on noussut mielekkäälle tasolle, semmoselle että niitä ei ole liian paljon eikä liian vähän.” (Tiedonantaja 3)

Ammattimaisuuden lisääntyminen



Kuvio 9. Ammattimaisuuden lisääntyminen.

Alaluokka ammattimaisuuden lisääntyminen koostuu kuudesta alaluokasta: yksikönjohtajien vastuun kasvaminen, työturvallisuuden parantuminen, raportoinnin ja dokumentoinnin lisääntyminen, vaatimusten kiristyminen vapaaehtoisessa palokuntatoiminnassa, muutokset vakinaisten palokuntien sijainneissa ja vapaaehtoisen palokunnan tehtävien monimuotoistuminen. Luokittelu on esitetty kuviossa 9. Ammattimaisuuden lisääntyminen toteutuu pääasiallisesti palokunnan operatiivisissa tehtävissä.

”Ja meillä on paljon hälytyksiä, mikä taas takaa sen, että meidän rutiinitaso on hyvä. Koska niitä yksinkertaisesti tulee niin paljon, että se avainporukka pysyy hyvässä tiikissä, ja toiminta koko ajan sillä tavalla ammattimaistuu.” (Tiedonantaja 9)

Pelastustoimen johtamisjärjestelmä on Varsinais-Suomen alueella kolmiportainen. Päivystävien palomestareiden määrä on vähentynyt ja vaikuttanut osaltaan myös vapaaehtoisten palokuntien operatiiviseen toimintaan. Yksikkölähdössä yksikönjohtaja vastaa pelastustoitinnasta. Myös yksikönjohtajakoulutuksen suorittaneet vapaaehtoiset palokuntalaiset toimivat pelastustoimen johtajana tarpeen vaatiessa. On mahdollisesti ristiriitaista, että vapaaehtoisen palokunnan yksikönjohtaja voi joutua johtamaan pelastustoimintaa ja täten käyttämään tehtävässään julkista valtaa. Lähtökohtaisesti kansalaisten perusoikeuksiin puuttuvia käskyjä voi antaa vain virkasuhteinen henkilö. Pelastuslaki sisältää poikkeuksen tähän, koska kaikkiin tilanteisiin ei ole mahdollista saada virkasuhteista pelastusviranomaista. (Parviainen 2008, 25.) Joukkuelähdössä pelastustoiminnan johtajuus siirtyy vakinaiselle yksikölle eli viranhaltijalle. Pelastustoimen päivystysjärjestelmän muutokset ovat lisänneet yksikönjohtajien vastuuta pelastustilanteissa. Päivystävä palomestari saattaa tulla kaukaa, jolloin yksikönjohtajan merkitys tilannejohtajana korostuu. Vapaaehtoisessa palokunnassa toimivien yksikönjohtajien koulutus on vaativa prosessi, mutta koulutus ja sen vaatimukset eivät kuitenkaan vastaa ammattimaisen pelastustoiminnan johtajan koulutusta. Vapaaehtoisten sopimuspalokuntien yksikönjohtajien vastuu päätöksistä ja niiden seurauksista tilannepaikalla korostuu, jos päällystöpäivystäjän tulo paikalle kestää.

”Sen voisinkin ottaa tässä esille, toi päällystöpäivystys. Miten se on muuttunut alpen myötä kunta-aikaan verrattuna. Eli edelleen se päällystöpäivystäjä saattaa hyvinkin tulla läheltä, mutta se saattaa tulla yhtä hyvin sit kauempaakin. Se mikä muuttui, että se päällystöpäivystäjä saattaa tulla pidemmänkin matkan päästä. No se vaikuttaa siihen, että me ollaan keskenään siel keikkapaikal niin ehkä hieman pidempään. Et joudutaan tekemään harrastelijapohjalt suurempii päätöksiä pidemmän aikaa. No sanotaan, ettei meil ole yhtä hyvää koulutusta kuin näillä ammattilaisilla johtajilla, että periaatteessa joskus voi tulla huonompi ratkasui, tai että ei osata tehdä jotain ratkasuja.” (Tiedonantaja 10)

”Tota kautta kun on yksikkölähtö, niin se yksikönjohtaja johtaa sitä toimintaa. Yksikkölähdössä se on siis pelastustoiminnan johtaja ja joukkuelähdös sit taas palomestari. Ja jos on vaikka kaksikin yksikköä, niin se automaattisesti siirtyy se pelastustoiminnan johtajan toimi niin ku siin hälytyksessä sille ketä ammatikseen tekee, eli vakinaiselle yksikölle. Kun se on aina viranhaltija tai viras. Niin sitä kautta sitä mieltii, et on yksikönjohtaja vapaaehtoses toiminnas harrastuspohjalta, ja silti sulla on niin kun, et sä toimit pelastustoiminnan johtajana. Ei siin sinällään huonoja puolia oo, mutta valan kautta tulee aina vastuukin.” (Tiedonantaja 1)

”Pelastustoimen johtamisessa päivystävät palomestarit väheni, ja se on murroksessa mitä siinä tänä vuonna tapahtuu. Sen se teki, että päivystävät palomestarit tulee entistä kauempaa. Joka tarkoittaa, yksikönjohtajan merkitys tilannejohtajana kasvaa entisestään. Hänen tekemänsä päätökset vaikuttavat entistä enemmän. Jos päätös menee pieleen, niin päivystävän mestarin tullessa paikalle se on mennyt pieleen.” (Tiedonantaja 4)

Ammattimaisuuden lisääntyminen ilmenee myös työturvallisuuden parantumisen kautta. Vapaaehtoisessa palokunnassa voi periaatteessa toimia kuka vain riittävän koulutuksen ja pätevyyden omaava. Vapaaehtoisella palokunnalla on velvoite huolehtia työturvallisuudesta ja työturvallisuusmääräysten noudattamisesta. Aineistosta nousi esille myös koulutuksen merkitys osana työturvallisuutta ja operatiivisten tehtävien hoitamista. Koulutuksen kautta vapaaehtoisten palokuntien työturvallisuus on parantunut. Työturvallisuuden parantuminen ilmeni vastausten mukaan myös parantuneen kaluston ja varusteiden kautta. Työturvallisuuden parantuminen saatettiin ymmärtää myös vaatimusten kiristymisenä. Koulutuksen kautta saatu pätevyys esimerkiksi korkealla työskentelyyn tarkoittaa sitä, että kyseisiä tehtäviä voivat hoitaa vain pätevyyden saavuttaneet. Tämä osaltaan vaikeuttaa vapaaehtoisen palokunnan toimintaa, sillä hälytyksiin lähtevien määrä ja koulutustaso voi vaihdella.

”Et kyl me suhtaudutaan siihen aika kriittisesti. Semmoset henkilöt, jotka ei oo käynyt koulutusta kyseisiin kalusteisiin, niin ne ei myöskään semmosta työtä saa tehdä, niin se on hyvin selkee.” (Tiedonantaja 12)

”Niihin vaatimukseen, niin on korkean paikan työskentely tai korkealla työskentely, johon on tullut omat kurssinsa. Aikaisemmin ei semmosta ollut ollenkaan. Ja siinä on kans lähdetty sille linjalle, että jos sä et oo sitä kurssii käynyt, niin et sä voi työskennellä ylhäällä, ja niitäkin sit sen kurssin käyneitä on vaan osa porukasta. Aikaisemmin ei sitä niin paljon mietitty, että miten, että kuka vaan joka pystys kiipeemään. On se totta kai työturvallisuusjuttu sekin totta kai.” (Tiedonantaja 8)

Sopimuspalokuntina toimivien vapaaehtoisten palokuntien ammattimaisuuden lisääntymisestä kertovat myös aineistosta nostetut ilmaukset raportoinnin ja dokumentoinnin lisääntymisestä. Asioita seurataan ja tilastoidaan aiempaa tarkemmin. Eri sopimuspalokuntien raportointi ja dokumentointi aluepelastuslaitokselle on nykyisin periaatteessa samankaltaista. Vapaaehtoisilla palokunnilla saattoi olla jonkinlainen oma seurantajärjestelmä jo ennen aluepelastuslaitosta. Lisääntynyttä dokumentointia ja raportointia ei välttämättä pidetä positiivisena muutoksena. Kritiikkiä esitettiin muun muassa raportoinnin laajuudesta, sen vaatimasta runsaasta ajankäytöstä sekä raportointi- ja dokumentointijärjestelmien muutok-

sista. Lisääntynyt dokumentointi ja raportointi näkyvät myös yksikönjohtajien tehtävien lisääntymisenä hälytysten jälkeisen kirjallisen työn kautta.

”Joutuu pyörittelemään paperia aika paljon enempi. Vanhana kunta-aikana ei paljon papereita käsitelty. Nyt pitää dokumentoida paljon enemmän, mutta ehkä se on myös tätä päivää että dokumentoidaan enemmän. Kustannustehokkuus.” (Tiedonantaja 3)

”Sit yksi merkittävä asia, mikä on lisääntyny, on nämä kirjanpidolliset työt. On ollut vahva perinne pitää omaakin hyvää kirjanpitoa, että sinänsä se ei ollut uutta. Mutta nyt kun tehdään jokaisesta harjoituksesta ja jokaisesta hälytyksestä näit kaikkii tuntilappuja ja Pronto-selosteita, niin se on kasvattanu yksikönjohtajien työtaakkaa selkeesti. Eikä ole kauheeta motivaatiota tehtävään, että sitä tehdään silleen, että nyt on kyllä muuten ihan kivaa, mutta vielä on nää raportit, monet monet raportit.” (Tiedonantaja 6)

Vapaaehtoisen palokunnan tehtävien monipuolistuminen ja vakinaisten palokuntien muuttuva verkosto vaikuttavat osaltaan vapaaehtoisen palokuntatoiminnan vaatimusten kiristymiseen. Vaatimusten kiristymisestä kertovat osaltaan esimerkiksi työturvallisuusvaatimusten kiristyminen, esimerkiksi savusukellusvaatimukset ja testausjärjestelmät sekä hälytysten, harjoitusten ja koulutuksen vaatimusten kasvaminen. Savusukeltajien terveystarkastuksista vastaa aluepelastuslaitos (Kujala 2011, 34). Vapaaehtoinen palokuntatoiminta on vapaaehtoista toimintaa, mutta kuitenkin toiminnan ammattimaisuus on lisääntynyt. Vaatimusten kiristyminen operatiivisessa toiminnassa on ollut osittain aluepelastuslaitoksen tuomaa kehitystä, osittain taas yhteiskunnallisen kehityksen kautta tullutta. Toisaalta vapaaehtoisen palokuntatoiminnan ja erityisesti operatiivisen toiminnan tiukentuneet vaatimukset koetaan hyvänä, esimerkiksi parantuneiden työturvallisuusvaatimusten kautta. Toisaalta taas tiukentuneet vaatimukset ovat saattaneet heikentää vapaaehtoisten palokuntien toimintamahdollisuuksia. Tietyissä tehtävissä toimivalta vaaditaan tietty koulutus ja pätevyys. Toiminnan vapaaehtoisuuden vuoksi hälytyksiin lähtevien koulutus- ja toimintataso saattaa vaihdella.

”Että mun mielestä tää meidän toimintamme ylipäättänsä hälytysten, harjoitusten, kaikkien, miten se vaativuus tavallaan on kasvanut. Pitää olla oikeat työsuojelut, ja pitää olla testit, ja pitää olla muut. Jotta ne kaikki saadaan pidettyä semmosessa hyvässä tilanteessa, niin ulkopuolelta ei ihan määrättömästi voi tulla enää lisää.” (Tiedonantaja 9)

”Pitäs miettiä, mikä on vapaaehtoisuuden ja ammattilaisuuden ero. Mitä voidaan vaatia? Mä ajattelen noita testauksia, jotka on viety äärimmilleen tehtävien määrään nähden.” (Tiedonantaja 4)

”Siitä on vähä eri lähtökohdat ja näkemykset, on esimerkiksi nuo kuntovaatimukset sun muut. Niin sitä moni on arvostellut, että vpk-toiminta, ettei siinä tarttis niin tarkasti kattoo niitä kaikkii kelpoisuusvaatimuksii sun muita. Et aina on pärjätty sillä mitä on, ja ei niitten tarvii olla samanlaisii kuin ammattilaiset. Mutta se on mennyt siihen suuntaan, että meiltä odotetaan samaa kuin ammattilaisilt. ” (Tiedonantaja 10)

Vapaaehtoisten palokuntien ammattimaistumiseen vaikuttaa aineiston perusteella myös vakinaisten paloasemien sijainti. Vapaaehtoiset palokunnat täydentävät vakinaisten palokuntien verkostoa. Harvaan asutuilla alueilla ja maaseudulla sopimuspalokunta on usein ensimmäinen ja mahdollisesti myös ainoa hälytystehtävälle lähtevä palokunta. Kaupungeissa vapaaehtoiset sopimuspalokunnat toimivat usein vakinaisten palokuntien tukipalokuntina. Vakinaisen paloasemaverkoston kehitys saattaa vaikuttaa sopimuspalokuntien tehtävien määrään. Sopimuspalokuntien hälytysmäärien lisääntyessä tehtävät monipuolistuvat ja sopimuspalokuntien vastuu kasvaa.

”Hmm.. Silloin aikoinaan kai hyväksyttiin se vähän matalampi taso, ja se näkyy sit silleen, että vakinaisten verkko harvenee. Asemaverkko harvenee koko ajan, ja miehistön määrä vähenee vakinaisil, et suunta näyttää olevan se, että vastuuta aletaan vieittää taas sitten eteenpäin.” (Tiedonantaja 11)

”Hälytysmääriin tulee vaikuttamaan paloasemaverkoston kehitys. Et jos se menee edelleen, että tiettyjä vakinaisia asemia yhdistetään, ja määrä vähenee, niin se vaikuttaa väkisin, että meillä hälytysmäärä kasvaa.” (Tiedonantaja 5)

Sopimuspalokuntina toimivien vapaaehtoisten palokuntien tehtävämäärien lisääntymisen ja toiminta-alueiden laajentumisen myötä operatiivinen toiminta on monimuotoistunut. Sopimuspalokunnan tulee pystyä vastaamaan haastavampiin ja monipuolisempiin tehtäviin. Myös kaluston, varusteiden ja henkilöstön koulutuksen tulee vastata tehtäviä. Oman haasteensa tehtävien monipuolistumiseen tuo myös toiminnan vapaaehtoisuus. Hälytystehtävään lähtevän sopimuspalokunnan henkilöstön määrä ja koulutustaso voi vaihdella. Tämä lisää osaltaan myös yksikönjohtajan vastuuta. Sopimuspalokunnan sijainti vaikuttaa usein siihen, millaisia tehtäviä palokunnalle tulee. Maaseudulla palokunnilla saattaa olla enemmän yksikkötehtäviä kuin kaupungissa.

”Suht hyvin varmaan nykyisellään, mut kyllä tässä saa varmasti skarppina olla, että saa ne resurssit riittämään, mitä on tällä hetkellä. Et kun pelastustoimen tehtävät tulee koko ajan monimuotoisemmaksi ja vaativammaksi, et kyl siinä pitää mieltii.” (Tiedonantaja 10)

”Se olis helppoo, jos tiedettäis että seuraavan 10 v aikana meille tulee vain pelkkiä rakennuspalohälytyksiä, ja tulis pelkästään niitä, mutta kun se ei ole lähtökohta. Kaikkeen pitää varautua, ja kaikkien täytyy olla moniosajia.” (Tiedonantaja 3)

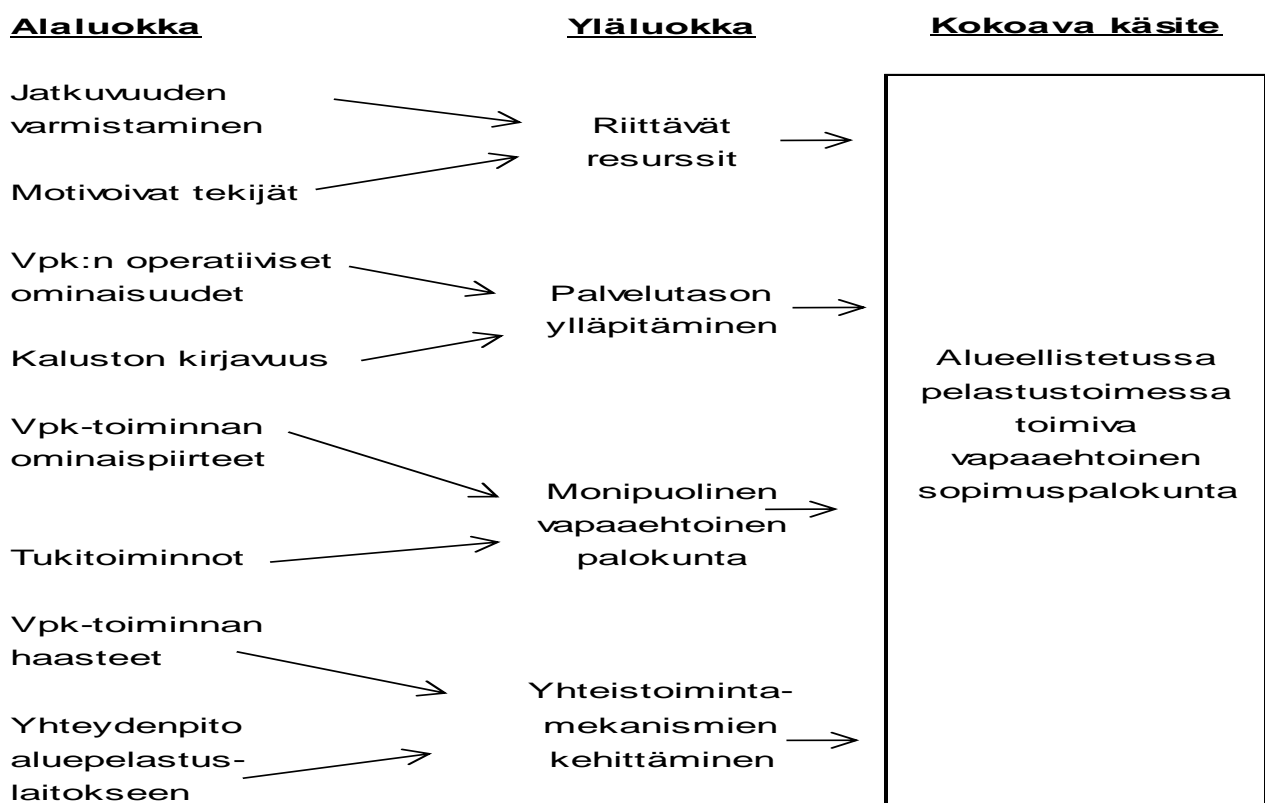
”Tarve on kasvanut, haasteet on kasvanut ja niihin pitää vastata. Tulee erilaisia tehtäviä ja enemmän. Tulee erilaisia tehtäviä kuin ennen, ei se enää välttämättä enää ole se tulipalo, kun keikalle lähdetään.” (Tiedonantaja 7)

Koontina edellisestä voidaan todeta, että vapaaehtoisen palokuntatoiminnan haasteellisuus muodostuu esimerkiksi toimintaympäristön muuttumisen ja ammattimaisuuden lisääntymisen kautta. Vapaaehtoisen palokuntatoiminnan ylläpitäminen vaatii aluepelastuslaitokselta erilaisten tekijöiden tiedostamista ja ymmärtämistä. Tärkeää on arvostaa vapaaehtoisten toimintaa ja luoda sopimuspalokuntien henkilöstölle mahdollisuudet koulutukseen. (Sisäasiainministeriö 2002.) Alueellistettu pelastustoimi ja kuntarajojen poistuminen operatiivisesta pelastustoimesta lisäsivät osaltaan vapaaehtoisten palokuntien hälytysmääriä ja laajensivat niiden toiminta-alueita. Tätä voidaan pitää esimerkkinä jo olemassa olevien resurssien tehokkaammasta käytöstä (Kallio & Tolppi 2008, 16–17). Toimintaympäristön muutoksia ja tehtävien lisääntyntä määrää voidaan myös pitää tarpeena muodostaa uusia, erilaisia paikallisen hallinnan tapoja tehokkuuden lisäämiseksi ja erilaisiin haasteisiin vastaamiseksi (Haveri 2004, 19–20).

Toisaalta alueellisen ja seudullisen tason kehitys voi muodostua vaikeasti hallittavaksi kokonaisuudeksi (Kallio 2003, 46). Haasteeksi voi muodostua esimerkiksi nopean ja taloudellisen avun paikalle saaminen. Haasteeseen vastaamisessa tärkeää on tiheä palokuntaverkosto erilaisine palokuntineen. Tiheän palokuntaverkoston avulla on mahdollista toteuttaa läheisyysperiaatetta pelastustoimessa. (Katajamäki 2006, 62–63.) Hälytysmäärien lisääntyminen on tosin ollut yleinen trendi, mikä ei välttämättä johdu pelkästään pelastustoimen alueellistamisesta. Hälytysmäärien lisääntyminen, toiminta-alueiden laajentuminen ja muutokset vakinaisten palokuntien verkostossa ovat mahdollisesti vaikuttaneet vapaaehtoisten palokuntien tehtävien monimuotoistumiseen. Monimuotoiset ja vaativat tehtävät edellyttävät vapaaehtoisilta palokuntatoimijoilta ja kalustolta yhä enemmän. Alueellisen pelastustoimen tärkeä tehtävä on huolehtia vapaaehtoisten sopimuspalokuntien riittävästä ja kunnollisesta kalustosta sekä tyydyttävistä toimintaolosuhteista ja -tiloista. (Sisäasiainministeriö 2002). Vaatimusten kiristyminen on saattanut toisaalta lisätä yksikönjohtajien vastuuta, parantaa työturvallisuutta ja lisätä raportointia ja dokumentointia. Toisaalta se on voinut vaikeuttaa vapaaehtoisten palokuntien toimintaa, sillä toiminta on vapaaehtoista ja hälytykseen lähtevien määrä ja taito saattaa vaihdella.

5.4 Alueellistetussa pelastustoimessa toimiva vapaaehtoinen sopimuspalokunta

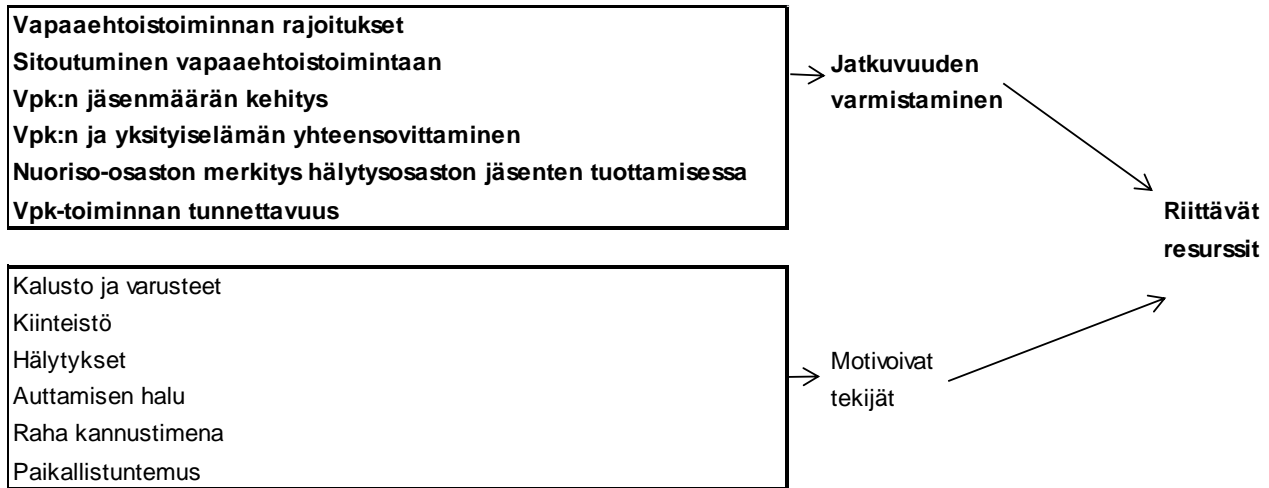
Tässä luvussa esitellään tarkentavaan tutkimustehtävään liittyen alueellistetussa pelastustoimessa toimivaa vapaaehtoisuotoista sopimuspalokuntaa (kuvio 10). Vapaaehtoisen sopimuspalokunnan toiminta voidaan jakaa neljään yläluokkaan: riittäviin resursseihin, palvelutason ylläpitämiseen, vapaaehtoisen palokunnan monipuolisuuteen ja yhteistoimintamekanismien kehittämiseen. Jokainen yläluokka jakaantuu kahteen alaluokkaan. Riittävät resurssit muodostuvat jatkuvuuden varmistamisesta ja motivoivista tekijöistä. Palvelutason ylläpitäminen koostuu vapaaehtoisen palokunnan operatiivisista ominaisuuksista ja kaluston kirjavuudesta. Kolmas yläluokka, monipuolinen vapaaehtoinen palokunta ilmenee vapaaehtoisen palokuntatoiminnan ominaispiirteinä ja tukitoimintoina. Yläluokka yhteistoimintamekanismien kehittäminen sisältää alaluokat vapaaehtoisen palokuntatoiminnan haasteet ja yhteydenpito vapaaehtoisen palokunnan ja aluepelastuslaitoksen välillä.



Kuvio 10. Alueellistetussa pelastustoimessa toimiva vapaaehtoisuotoinen sopimuspalokunta.

5.4.1 Riittävät resurssit

Riittävät resurssit jakautuvat kahteen alaluokkaan: jatkuvuuden varmistamiseen ja motivoiviin tekijöihin. Luokittelua on eritelty tässä luvussa ja se on esitetty kuviossa 11.



Kuvio 11. Mahdollinen henkilöstöressurssivaje.

Jatkuvuuden varmistaminen

Jatkuvuuden varmistaminen koostuu kuudesta eri luokasta: vapaaehtoistoiminnan rajoitukset, sitoutuminen vapaaehtoistoimintaan, vapaaehtoisen palokunnan jäsenmäärän kehitys, vapaaehtoisen palokuntatoiminnan ja yksityiselämän yhteensovittaminen, nuoriso-osaston merkitys hälytysosaston jäsenten tuottamisessa ja vapaaehtoisen palokuntatoiminnan tunnettavuus (kuvio 11).

Ensimmäinen alaluokka koostuu vapaaehtoistoimintaan liittyviä rajoituksia kuvaavista ilmaisista. Vapaaehtoisen palokuntatoiminnan kasvavat vaatimukset nähdään osittain ristiriidassa vapaaehtoisen toiminnan kanssa. Lainsäädännöllisesti sopimuspalokuntien asema on vuosien kuluessa vahvistunut, ja sopimuspalokunnat ovat pelastustoimen merkittävä toimija (Suominen 2002). Vapaaehtoisella sopimuspalokunnalla on hälytystilanteissa sama velvollisuus, vastuu ja tehtävät kuin vakinaisella palokunnalla. Vapaaehtoishenkilöstön riittävä koulutus pelastustoimen tehtävien hoitamiseksi pyritään varmistamaan lainsäädännön avulla (Suominen 2002). Tähän asti vapaaehtoiset palokunnat ovat pystyneet vastaamaan niille asetettuihin vaatimuksiin, mutta toiminnan vapaaehtoisuus asettaa haasteita. Vapaaehtoisessa palokunnassa toimiminen on vapaaehtoistyötä, jota tehdään pääasiallisesti oman päätoimisen työn ohella. Sammutussopimuksen solmiminen aluepelastuslai-

toksen kanssa asettaa palokunnat vastuuseen sopimuksen noudattamisesta. Lähtövalmius on Varsinais-Suomessa määritelty siksi henkilömääräksi, joka 90 %:n varmuudella on valmiina tehtävään sopimuspalokunnan asemalla palokuntasopimuksessa kulloinkin määritetyn ajan puitteissa siitä, kun henkilöstö on hälytetty tehtävälle (Kujala 2011, 36). Kärjistettynä voidaan sanoa, että sopimuspalokunnan vapaaehtoisuus päättyy sammutussopimuksen allekirjoittamiseen. Sen jälkeen sopimuksessa asetettujen velvoitteiden täyttäminen on käytännössä pakollista.

”Se on ihan sama, meneekö sinne vapaaehtosena, tai siis vpk vai vakinainen yksikkö. Samat velvollisuudet ja vastuut, ja samat hommat tehdään.” (Tiedonantaja 1)

”Joku onkin kysynyt, mitä et kun tää on vapaaehtoista? Joo, liittyminen ja eroaminen on vapaaehtoista, mutta kaikki siinä välillä on äärettömän pakollista.” (Tiedonantaja 11)

”Jos vaateet kasvaa, niin pitää resurssienkin kasvaa, mutta voidaanko vapaaehtoisorganisaatiolle kauheesti lisää vaateita pistää, koska jokaisella on se oma työ.” (Tiedonantaja 5)

Toinen alaluokka ilmaisee vapaaehtoistoimintaan sitoutumista. Vapaaehtoiseen palokunta-toimintaan osallistuminen vaatii merkittävää sitoutumista, sillä toimintaan osallistuminen vie paljon aikaa, samoin kuin tehtäviin kouluttautuminen ja tarvittavien taitojen ylläpitäminen. Tolpin (2001, 95–96) mukaan pelastustyössä korostuu koulutuksen ja kokemuksen avulla saavutettu tekninen osaaminen ja asiantuntemus. Palokuntatoimintaan osallistuminen ja siihen sitoutuminen ovat periaatteessa kiinni yksilöstä itsestään. Toisaalta taas sopimuspalokuntatoimintaa määrittää sen perustehtävän osalta sopimuksen mukainen pakko (Suomen Sopimuspalokuntien Liitto). Sitoutumisen asteeseen vaikuttavat osaltaan esimerkiksi muu yksityiselämä ja harrastukset. Jotta vapaaehtoiseen toimintaan perustuva sopimuspalokunta pystyy täyttämään sille sammutussopimuksen pohjalta asetetut velvoitteet, tulee toimintaan sitoutuneita ja motivoituneita osallistujia olla tarpeeksi. Juntusen mukaan (2003, 50) yhteiskunnallisten palveluiden tilalle on esitetty vapaaehtoisuuteen perustuvaa toimintaa. Ihmisten haluttaisiin sitoutuvan oman alueensa kehittämiseen ja välittävän toisistaan. Keskeisen hyvinvoinnin turvaajana tulisi olla perhe, vapaaehtoisjärjestöt, yhdistykset ja kolmas sektori yhteiskunnan, sen instituutioiden ja viranomaisten sijaan. (Juntunen 2003, 50.) Vapaaehtoinen palokuntatoiminta painottaa osaltaan tätä kehitystä. Toisaalta Suomen kaltaisessa harvaan asutussa maassa pelastustoimen palvelutason kattava järjestäminen vaatii vapaaehtoista ja puolivakinaista henkilöstöä (Oulasvirta ym. 2000, 2).

”Mut joku päätää. Pakko täällä ei ole olla, vaan ollaan vapaaehtoisesti. Mut sitten kun ollaan, se vaatii tiettyä sitoutumista.” (Tiedonantaja 8)

”Se mikä täällä on vapaaehtoista, niin liittyminen on vapaaehtoista. Mutta sitten kun olet liittynyt, aletaan vaatia, kaikessa vaaditaan. Sun täytyy osata, sun täytyy olla, kunto kaikessa, sun täytyy. Ja täytyy olla halu lähteä siihen toimintaan ja hälyihin. Se että sulla on se intressi, niin se ei välttämättä kaikilta löydy.” (Tiedonantaja 7)

Kolmas alaluokka koostuu vapaaehtoisen palokunnan jäsenmäärän kehitystä kuvaavista ilmaisuista. Sammutussopimuksen kautta aluepelastuslaitoksen toimintaan ja omalta osaltaan pelastustoimen palvelutason ylläpitämiseen sitoutunut vapaaehtoinen palokunta tarvitsee toimiakseen jäseniä. Jäsenmäärän kehitys vaihtelee osittain esimerkiksi sen mukaan, millainen on palokunnan fyysinen sijainti. Kaupunkipalokunnissa jäsenmäärän kehitys on usein positiivinen verrattuna maaseudun ja harvempaan asutun alueen palokuntiin. Tulevaisuudessa vapaaehtoinen palokuntatoiminta voi vaikeutua erityisesti maaseudulla väestö- ja aluerakenteellisten muutosten vaikuttaessa vapaaehtoisten toimintaan ja henkilöstön saatavuuteen (Sisäasiainministeriö 2007b). Harvaan asutuilla alueilla paikallisyhdistysten merkitys institutionaalisina keulakuvina ja koossapitäjinä on usein symbolisesti tärkeä (Ilmonen 2006, 11). Jäsenmäärän kehitykseen vaikuttaa myös nuoriso-osaston toimivuus ja sieltä nousevat uudet hälytysosaston jäsenet. Riittävällä motivoituneella ja sitoutuneella jäsenistöllä ja riittäväillä muilla resursseilla voidaan turvata vapaaehtoisen palokunnan toiminta. Pelastustoimen alueellistamisen tarkoituksena oli luoda pelastustoimialueista niin laajoja, että johtamiseen tarvittava osaaminen, asianmukaisesti koulutettu henkilöstö ja tarkoituksenmukainen kalusto olisi riittävää (Kallio & Tolppi 2008, 11).

Jäsenmäärän kehitykseen vaikuttaa myös väestön muuttoliike. Kaupunkikeskusten kasvaessa, työpaikkojen keskittyessä ja maaseudun väestön vähetessä vapaaehtoiselle palokuntatoiminnalle aiheutuu haasteita jäsenten riittävyyden kannalta. Työpaikkojen keskittyminen aiheuttaa oman haasteensa myös palokunnan päivälähtöihin. Toisaalta aineistosta ilmenee usko siihen, että alueellisen organisaation, aluepelastuslaitoksen, avulla on helppompaa organisoida jäsenten riittävyyttä. Toisaalta taas jäsenten hankkiminen koetaan jokaisen vapaaehtoisen palokunnan omaksi asiaksi, jonka hoitaminen on palokunnan omalla vastuulla.

”Joka palokunta tarvitsee enemmän väkeä. Väkeä tarvitaan, jotta pystytään vuorottelamaan ja varautumaan tulevaisuuden tehtäviin.” (Tiedonantaja 4)

”Joo, vapaaehtosii ei oo tarpeeks. Niit ei tuu mistään ilmaseks. Mitä enemmän väkeä, niin sitä varmempi toimivuus. Et se ihmisten vaje rajottaa sitä. Ihan joka osa-alueel

sais olla nemmän. Nuoriso-osastol kouluttajia, naisosastos ja sammutusosastos sammuttajii.” (Tiedonantaja 1)

”Ja se on iso haaste, aina puhutaan, että ihmiset.. Ja koko tää yhteiskunta on muuttumassa. Muutetaan kasvukeskuksiin ja maaseutu autioituu. Ja se on pitkäs juoksus koko vpk-kentän yksi haaste, johon sitten taas tämä alueellinen laitos pystyy sil taval vastaamaan.” (Tiedonantaja 9)

”Siinä suhteessa me kuitenkin ollaan kaupunkialueella. Meillä on nuoria, mutta kun mennään maalle, nuoret lähtee muualle töihin.” (Tiedonantaja 5)

Jatkuvuuden varmistamista kuvaa myös vapaaehtoisen palokuntatoiminnan ja yksityiselämän yhteensovittaminen. Vapaaehtoinen palokuntatoiminta on muun muassa fyysisiä, psyykkisiä ja sosiaalisia ominaisuuksia sekä erilaisia tietoja ja taitoja vaativa harrastus, jopa elämäntapa, joka vie paljon aikaa. Vapaaehtoistoimintaan perustuva palokuntatoiminta on kustannustehokasta ja kansalaisten arvostamaa ja hyväksymää (Varsinais-Suomen Pelastuslaitos 2010, 20). Palokuntatoiminnan yhteensovittaminen yksityiselämän kanssa voi kuitenkin olla haasteellista. Yksityiselämän eri osa-alueet, kuten perhe, harrastukset ja työ vaikuttavat siihen, miten aktiivisesti ja sitoutuneesti vapaaehtoisessa palokunnassa toimiva henkilö toimintaan osallistuu. Vapaaehtoistoimintaa tarvitaan tulevaisuudessa yhä enemmän sen taloudellisuuden ja joustavuuden vuoksi. Vapaaehtoisen toiminnan organisointi on kuitenkin vaikeutunut, sillä vapaaehtoisten rekrytoimiseen ja motivointiin pitää panostaa yhä enemmän.

”Ihmisten riittävyys, ikääntyminen, on entistä hankalampaa ja koko ajan hankalampaa löytää uutta porukkaa. Ihmiset perustelee aina näillä samoilla, on niin paljon muutakin, aikaa menee kaikkeen, lasten harrastukset, omat harrastukset ja kova työkiire ja kaikkee. Vakioselitykset.” (Tiedonantaja 11)

”Se mikä vaikeuttaa, et nykyajan maailmassa ihmisil on paljon muutakin tekemistä. Siihen palvelutoimintaan ei ehkä riitä niin paljon aikaa nykysin. Niin monella on niin, että työt, muut harrastukset, perhe estää sen.” (Tiedonantaja 10)

Nuoriso-osaston merkitys hälytysosaston jäsenten tuottamisessa on suuri. Merkityksen tärkeydestä kertovat myös vapaaehtoisten palokuntien vaikeudet saada uusia aikuisia jäseniä. Nuoriso-osaston kautta vapaaehtoiseen palokuntatoimintaan mukaan tulleet lapset ja nuoret ikään kuin kasvavat mukaan palokuntahenkeen. Vaikka nuoriso-osastosta palokunnan operatiiviseen toimintaan nousevien nuorten määrä ei välttämättä ole suuri, on sen merkitys palokuntatoiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi merkittävä. Vaikeudeksi nuoriso-osaston merkitystä hälytysosaston jäsenten tuottamisessa kuvaavat ilmaisut kriittisestä vaiheesta täysikäisyyden kynnyksellä. Nuoriso-osaston toiminta saattaa päättyä 16. ikä-

vuoteen, ja hälytysosastoon pääsee vasta täysi-ikäisenä. Aktiivisesti toiminnassa mukana olevat ja siihen sitoutuneet nuoret suorittavat tarvittavat hälytysosastossa toimimiseen vaadittavat kurssit ennen varsinaista hälytysosastoon liittymistä, kun taas loput saattavat jäädä pois toiminnasta. Vapaaehtoisen palokuntatoiminnan nuorisotyön kautta tuotetaan palokuntatoiminnan jatkajia ja mahdollisesti jopa uusia pelastustyötä ammatikseen tekeviä.

”Ja sit on ollu muutama kaveri, on nuoriso-osastosta hälytysosastoon noussu, mikä on sitä parhainta materiaalia, koska he on hyväks lykys harrastanu jo koko ikänsä palokuntatoimintaa. He tietää sit hyvin paljon, kuin sit kadulta tullut kulkija niin sanotusti.” (Tiedonantaja 12)

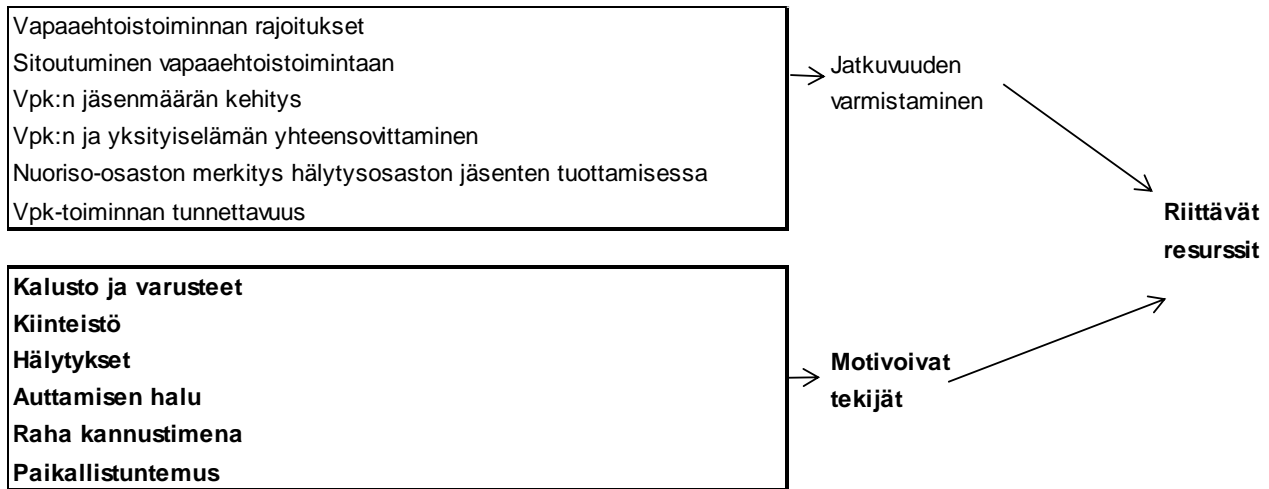
”Ongelma on siinä, että nuoria pitäisi kouluttaa reilusti. Sanotaan, että kymmenestä nuoresta kolme voi jäädä palokuntatoimintaan 10 v. koulutuksen jälkeen. Niin nuoria pitäisi kouluttaa paljon enemmän, jotta sieltä saataisiin hyöty irti. Siihen kouluttamiseen resursseja ei hirvittävästi ole.” (Tiedonantaja 4)

Vapaaehtoisen palokuntatoiminnan jatkuvuuden varmistamista kuvaavat myös ilmaiset vapaaehtoisen palokuntatoiminnan tunnettavuudesta. Aineistosta käy ilmi, että kansalaiset rinnastavat usein vapaaehtoisen palokunnan vakinaiseen palokuntaan. Tavallinen kansalainen ei välttämättä tiedä tai edes välitä tietää, onko paikalle saapuva paloauto vakinaisten vai vapaaehtoisten. Tärkeää on vain se, että apua on saatavilla. Kallion (2003) mukaan pelastustoimen alueellistamisen oli mahdollista lisätä pelastustoimen etääntymistä kansalaisista. Kansalaiselle pelastustoimi saattaa olla vain kasvoton hätänumero, johon soitetään avuntarpeessa. Aineistosta nousi esille myös se seikka, että kansalaisen kannalta ei olekaan merkittävää erottaa, onko paikalle saapuva palokunta vakinainen vai vapaaehtoinen. Toisaalta taas vapaaehtoisen palokuntatoiminnan tunnettavuutta lisäämällä olisi ehkä mahdollista helpottaa rekrytointia. Tunnettavuuden lisäämisellä on mahdollista korostaa myös vapaaehtoisen palokuntatoiminnan tärkeyttä yhteiskunnalle.

”Oltiin pelastustilanteessa, siinä oli vakinainen ja me, ja emäntä kysyi mitä tää maksaa? Vakainainen sanoi, että ei tää mitään maksa, eikä laskua tule – me ollaan tässä töissä. Ja sitten minä sanoin, että ei meiltäkään laskua tule, me tehdään tätä ihan ihan hyvää hyvyttään harrastuksen vuoksi. Tämä tilan emäntä oli ihan ihmeissään, ja ihmetteli että voiko näin olla, kun koko ilta oltiin siellä töissä.” (Tiedonantaja 5)

”Niin, en mää tiedä, että tietääkö kansa edes sitä. Voi olla, että kuntalaiset ei oo tääl peril siitä, että mitä on tarjolla. Ne luottaa siihen, että kun soitetään 112, niin aina tulee apu, ja kyllä se tulee, mutta missä ajassa se tulee ja millä vahvuudella, niin siinä voi jossain tilanteessa tulla yllätyksiä.” (Tiedonantaja 11)

Motivoivat tekijät



Kuvio 12. Motivoivat tekijät.

Alaluokka motivoivat tekijät muodostuvat kuudesta luokasta: kalustosta ja varusteista, kiinteistöstä, hälytyksistä, auttamisen halusta, rahasta kannustimena ja paikallistuntemuksesta. Luokittelu on esitetty kuviossa 12.

Kalustolla ja varusteilla sekä niiden kunnolla on tiedonantajien mukaan vaikutusta vapaaehtoiseen palokuntatoimintaan osallistuvien motivaatioon. Uudistuva ja hyväkuntoinen kalusto ja varusteet lisäävät toimijoiden motivaatiota osallistua palokuntatoimintaan. Toisaalta taas huonokuntoinen ja ikääntynyt kalusto tai varusteet saattavat heikentää osallistumismotivaatiota ja -aktiivisuutta. Myös kaluston riittävyys voi olla osallistumismotivaatioon vaikuttava tekijä. Jos hälytysosaston jäsen tietää, että paloaseman lähellä asuvat hoitavat aina hälytykset eikä hän ehdi hälytyksiin mukaan ennen kuin auto on jo täynnä eikä toista lähde, voi hänen osallistumismotivaationsa laskea. Osallistumismotivaatiota voi nostaa tieto kaluston riittävydestä. Operatiivisen kaluston tasainen uusiutuminen pitää myös vapaaehtoisen sopimuspalokunnan kaluston palokunnan tehtävien vaatimalla tasolla.

"Et sillon, kun meille tuli tää nykyinen ykkössammutusauto käyttöön, niin no kyllähän se aiheutti selkeesti.. Et aktiivisuus parani. Että käytiin harjoituksis, käytiin hälytyksis selkeesti niinku aktiivisemmin. Eli kyllä se on nähty ihan konkreettisesti, eli tämmönen motivaatiojärjestelmä." (Tiedonantaja 6)

"Mitä alpe tekee ajoneuvokalustolle, kun se alkaa ikääntymään? Karsitaanko sitä, se on pelko. Kun lähtee ajoneuvot tallista, niin lähtee porukkaakin. Koska jos tossa on tallissa yks auto, ja asut 3 km päässä. Ja tiedät, että 500 m säteellä asuu 8 ukkoa, niin tiedät, ettet pääse ikinä hälytyksiin, ei oo mitään motivaatiota osallistua toimin-

taan. Jos tiedät että on neljä autoa ja voi tulla lisäyksikkötarve, niin semmonen vaikutus motivaatioon on.” (Tiedonantaja 8)

Tutkielman tiedonantajien ilmauksissa vapaaehtoisten palokuntien käytössä tai omistuksessa olevista kiinteistöistä tuotiin esille kiinteistöjen heikkoudet. Pelastustoiminnassa käytetyt tilat ja kiinteistöt ovat pääasiallisesti kuntien omistuksessa. Aluepelastuslaitos vuokraa niitä kunnilta. (Varsinais-Suomen aluepelastuslautakunta; Turun kaupunginhallitus 2004, 24–28.) Kiinteistö on motivoiva tekijä vapaaehtoisessa palokuntatoiminnassa, sillä huonoilla tai täysin puutteellisilla tiloilla varustettu paloasemakiinteistö vaikeuttaa sopimuspalokunnan toimintaa konkreettisesti. Paloasemakiinteistö on usein tila, jonne vapaaehtoisen palokunnan toimijat kokoontuvat myös vapaa-ajallaan. Liian pienet tilat voivat tehdä esimerkiksi nuoriso-osaston toiminnasta vaikeaa tai jopa mahdotonta. Konkreettinen ongelma usealla asemalla on palokunnan autojen tai muun kaluston ja varusteiden sovittaminen palokuntakiinteistön pieniin tiloihin. Useassa vapaaehtoisessa palokunnassa haaveillaan paremmista toimitiloista.

”Motivaatio paranisi, kun saataisiin kiinteistöasia kuntoon.” (Tiedonantaja 4)

”Meil ei oo, kun ei oo tiloja, niin ei oo nuorta porukkaa juur kettään. Ei oo nuoriso-osastoo.” (Tiedonantaja 2)

”Paloasemakiinteistönähän meillä on ahtaat tilat. Se on semmonen, ne on tehty 50-luvulla, 50-luvun kalustolle. Saatu juuri ja juuri nykyaikaiset autot sinne sisälle, mutta se tarkoittaa käytännössä sitä, että kaikista isoista autoista pitää kuljettajan puolen peilit taittaa, ja käytännössä se on aivan senttipeliä niitten autojen saaminen sinne talliin, eli se on selkeesti ongelma.” (Tiedonantaja 6)

Vapaaehtoisen sopimuspalokunnan toimijoiden motivaatioon vaikuttavat myös hälytykset. Hälytyksistä motivoivina tekijöinä esille nostettiin esimerkiksi hälytysmäärien vaikutus osallistumismotivaatioon. Jos hälytyksiä on vähän, osallistujia on usein vähemmän. Kasvavat hälytysmäärät saattavat motivoida vapaaehtoiseen palokuntatoimintaan osallistuvia. Hälytysten tasainen määrä pitää osallistujat aktiivisina ja motivoituneina. Myös hälytysten erilaisuus ja monipuolisuus saattaa tiedonantajien mukaan motivoida palokuntatoimintaan osallistuvia. Toisaalta hälytysten monipuolisuus asettaa vaatimuksia toiminnalle ja koulutukselle, mutta toisaalta se taas motivoi osallistujia täyttämään nämä vaatimukset.

”Aina se varmasti on niin.. Että jos on vähän hälytyksiä, se vaikuttaa motivaatioon.” (Tiedonantaja 9)

”Se että tehtävät on laaja-alaisia, jos hälytykset on vain varikkohälytyksiä tai jonnekin kekäleitä potkimaan, niin olen sanonut, että jos meidän sopimus muuttuu 10 tai 15

minuutiksi ja hälytykset sitten 20–30 vuodessa niin silloin aika moni pistää pillit pusiin. Miks käydä harjoituksissa joka viikko, kun tehtäviä ei kuitenkaan ole.” (Tiedonantaja 4)

Motivoiva tekijä on myös auttamisen halu ja sen kautta saavutettu yhteishenki. Auttamisen halun kuvaileminen koettiin haasteelliseksi, eikä sitä oikeastaan osattu selittää. Se on kuitenkin keskeinen motivaatiotekijä. Vapaaehtoisessa palokuntatoiminnassa auttamisen haluun liittyy myös tietynlainen jännitys ja ”extreme”, sillä hälytystehtävät ovat monipuolisia ja vaativia. Palokuntatoiminnassa pääsee myös käyttämään erilaisia teknisiä välineitä ja laitteita, joita käytetään myös vakinaisten palokuntien toiminnassa. Lisäksi mukana on aina muita toimijoita, joten vastuu ei ole yksittäisen osallistujan harteilla eikä kaikkea tarvitse hallita itse.

”Jos lähtee ihan siitä, miks tähän hommaan on lähtenyt mukaan, niin kyllä se varmaan on se yleinen auttamishalu. Että ihminen on vähän semmonen luonteeltaan, että yksin se ei oikein mitään uskalla tehdä, mutta kun on vähän jeesiapua rinnalla, niin porukassa onnistuu. Ja sitten kun ei välttämättä tarvitse hallita ihan kaikkea, kaveri voi hallita just se toisen osan.” (Tiedonantaja 8)

”Täytyy olla muutakin kuin pelkästään se auttamisen halu. Se kuulostaa varmaan vähän hölmöltä, mutta kyllä siinä varmaan on eräänlainen halu auttaa. Kyllä se jotenkin kuohuttavaa on, että pääsee harrastuksekseni tekemään sellaista, mitä jotkut tekee työkseen. Ja sit se hälytysluontoinen tehtävä, että ikinä ei tiedä, mitä tapahtuu. Jollain tasolla halu auttaa sellaista, joka on hätään joutunut.” (Tiedonantaja 12)

Rahan merkitys vapaaehtoisessa palokunnassa toimiville on tiedonantajien mukaan pieni. Lähes kaikissa palokunnissa korvaukset maksetaan yhdistykselle, eivätkä vapaaehtoiset osallistujat saa toiminnasta rahallista korvausta. Tämä korostaa osaltaan muiden motivaatiotekijöiden tärkeyttä. Vapaaehtoisen palokuntatoiminnan kiristyneet vaatimukset, lisääntynyt hälytysmäärä ja halu motivoida osallistujia toiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi ovat tosin saattaneet lisätä painetta erilaisille, vapaaehtoisten palokuntien sisäisille kannustinjärjestelmille. Kannustinjärjestelmät olivat tämän tutkielman tiedonantajien mukaan harvinaisia tai niitä ei tuotu esille. Korvausten mennessä suoraan yhdistykselle ne voidaan käyttää esimerkiksi nuorisotoimintaan tai kalustohankintoihin.

”On ne motivoituneit. Pakko niitten on olla. Jos ne ei olis, niin ei ne sit varmaan tääl kävis. Pakko siin on olla joku motivaatio, halu tai tahto, jos keskel yötä herää hälytykseen ja lähtee tonne pakkaseen, vaikka johki autokolariin vapaaehtosesti, ilman suoranaist rahallist hyötyy. Pakko niil on olla. Emmä kyl tiä mikä se on, miks ne lähtee. Emmä itekään tiedä. Mut emmä sinne siks lähde, että on joku sopimus.” (Tiedonantaja 1)

”Jos tää olis menny semmoseks bisnestyyppiseksi, että jokainen halua rahaa tästä. Me on päädytty aikanaan siihen, että kukaan ei ota mitään, vaan kaikki jää yhdistykselle. Ja yhdistys antaa paremmat mahdollisuudet harrastaa tätä toimintaa.” (Tiedonantaja 4)

Vapaaehtoisen palokuntatoiminnan motivoiva tekijä on myös paikallistuntemus ja sen hyödyntäminen toiminnassa. Vapaaehtoiset palokuntalaiset ovat usein oman palokuntansa toiminta-alueen asiantuntijoita. Oman toiminta-alueen tunteminen voi helpottaa sopimuspalokunnan toimintaa. Oma toiminta-alue pyritään tuntemaan mahdollisimman hyvin. Lisäksi vapaaehtoiset palokunnat pyrkivät pysymään ajan tasalla esimerkiksi tutustumalla alueensa uusiin rakennuksiin ja yrityksiin. Tämä voi helpottaa hälytystehtäviä ja niihin valmistautumista. Vapaaehtoisen palokunnan toimijat tuntevat oman alueensa erityispiirteet ja osaavat hyödyntää niitä toiminnassaan. Paikallisten ihmisten tuntemisen kautta vapaaehtoisten palokuntien on mahdollista saada hälytystehtävällä ollessaan aineellista tukea yksityishenkilöiltä. Tarvittava kalusto, esimerkiksi traktori, voidaan hakea läheltä tilanpaikkaa.

”Paikallistuntemus on tärkeä. Kun tulee uusia alueita ja osoitteita, niin me käydään aina tutustumassa niihin. Ei ne navigaattorit aina näytä oikein, joskus saattaa tulla semmosia ilmoituksia, että osoitetiedot on hieman hämysisi, silloin paikkakunta- ja henkilötuntemus on tärkeää.” (Tiedonantaja 3)

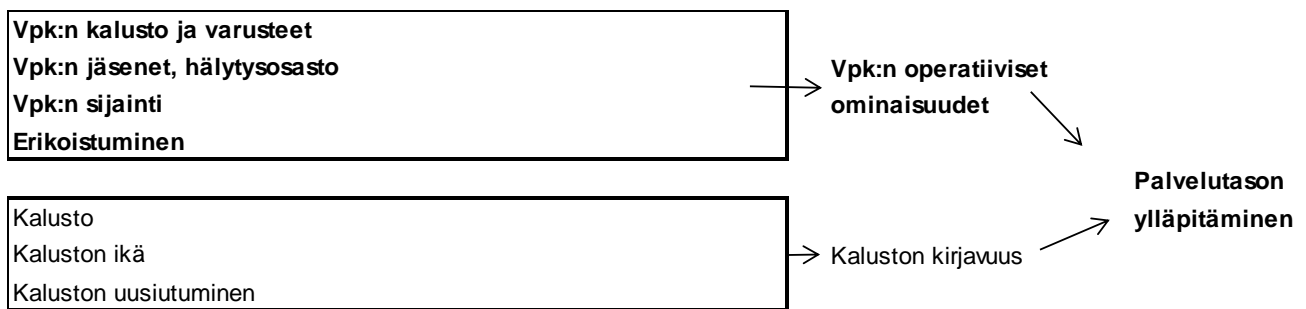
”Ja jos tarvitaan jotakin erikoiskalustoo, jos sil naapuril on traktori. Että kutsuttaisko se tänne, jos mulla sattuis tuossa olemaan sen puhelinnumero. Ja maastopalois jos tiedetään, että siinä sattuu olemaan jotain sopivaa lampee, niin haetaan siltä sammutusvettä. Niin kyl se näkyy sillä tavalla että tunnetaan tää ympäristö.” (Tiedonantaja 11)

Koontina tästä luvusta: toimiva vapaaehtoinen palokunta vaatii jatkuvuuden varmistamista, motivoivia tekijöitä ja myös riittäviä resursseja. Aluepelastuslaitoksen kanssa tehdyn sopimuksen myötä vapaaehtoinen sopimuspalokunta sitoutuu täyttämään sopimuksen vaatimukset ja ehdot. Toimiva vapaaehtoinen palokunta tarvitsee riittävästi sitoutuneita ja motivoituneita osallistujia, jotta se voi onnistuneesti vastata sille asetettuihin vaatimuksiin ja olla hälytettävissä tietyllä henkilömäärällä. Osa vapaaehtoisista sopimuspalokunnista kamppailee jo tällä hetkellä esimerkiksi jäsenmäärän kehityksen kanssa. Vapaaehtoisista taistellaan esimerkiksi vapaaehtoistoiminnan asettamien rajoitusten vuoksi ja vapaaehtoisen palokunnan ja yksityiselämän yhteensovittamisen kautta. Vapaaehtoisen palokuntatoiminnan jatkuvuus varmistetaan esimerkiksi riittäväällä jäsenmäärällä ja tekemällä vapaaehtoista palokuntatoimintaa tunnetuksi. Motivoivilla tekijöillä on myös huomattava merkitys vapaaehtoisen palokunnan toimintaa ajatellen. Sitoutunut ja motivoitunut henkilöstö mah-

dollistetaan esimerkiksi tarpeeksi hyväkuntoisen kaluston, varusteiden ja kiinteistön avulla. Motivaation ylläpitämiseksi vapaaehtoisella palokunnalla tulisi olla myös riittävästi hälytyksiä. Rahan merkitys toimintaan motivoivana tekijänä on pieni, mikä taas korostaa jäsenten auttamisen halua. Toimintakykyinen vapaaehtoinen sopimuspalokunta edellyttää jatkuvaa osallistujien rekrytointia ja heidän sitouttamistaan toimintaan.

5.4.2 Palvelutason ylläpitäminen

Yläluokka palvelutason ylläpitäminen muodostuu kahdesta luokasta, vapaaehtoisen palokunnan operatiivisista ominaisuuksista ja kaluston kirjavuudesta (kuvio 13). Luokittelu on eritelty tässä luvussa.



Kuvio 13. Palvelutason ylläpitäminen

Vapaaehtoisen palokunnan operatiiviset ominaisuudet

Vapaaehtoisen palokunnan operatiiviset ominaisuudet koostuvat neljästä alaluokasta, jotka sisältävät ilmaisuja vapaaehtoisen palokunnan kalustosta ja varusteista, hälytysosaston jäsenistä, vapaaehtoisen palokunnan sijainnista ja palokunnan mahdollisesta erikoistumisesta. Luokittelu on esitetty kuviossa 13.

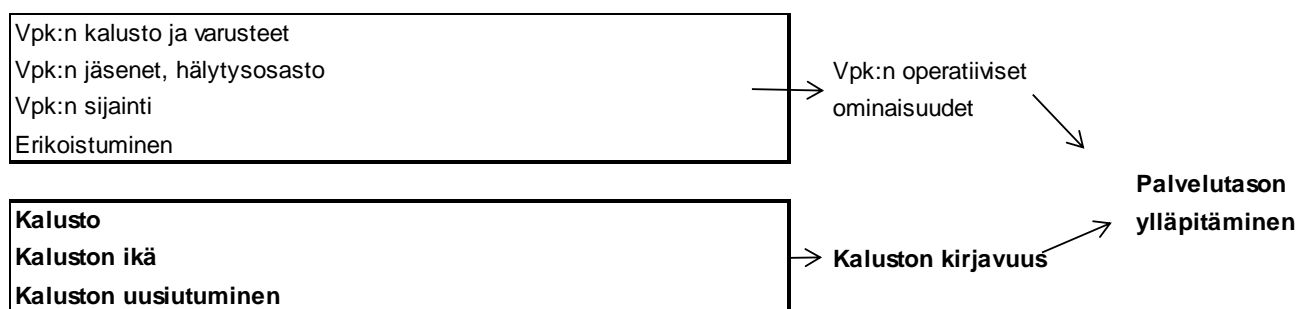
Vapaaehtoisen palokunnan operatiivisista ominaisuuksista kertova aineisto sisälsi ilmauksia palokunnan kalustosta ja varusteista. Palokunnan käytössä oleva kalusto ja varusteet vaikuttavat osaltaan siihen, minkälaisiin tehtäviin palokunnan on mahdollista vastata. Myös hälytysosaston jäsenmäärä ja jäsenten ominaisuudet, aktiivisuus ja koulutustaso vaikuttavat vapaaehtoisen palokunnan operatiivisiin ominaisuuksiin. Vapaaehtoisen palokunnan mahdollisella erikoistumisella on suuri merkitys siihen, millaisiin tehtäviin palokunta voidaan hälyttää. Erikoistuneet vapaaehtoiset palokunnat toimivat usein koko Varsinais-Suomen alueella, jolloin niiden toiminta-alue on laaja ja hälytyksiä mahdollisesti erikoistu-

matonta palokuntaa enemmän. Erikoistumista voitaneen verrata paikallisten toimijoiden kontrollia vähentämällä vapautuneisiin uusiin innovaatioihin ja entistä parempiin toimintamalleihin (Möttönen & Niemelä 2005, 47–48). Vapaaehtoinen palokunta voi itse ehdottaa ja kehittää mahdollista erikoistumistaan. Erikoistumisen etuna on, että toimintamalleja voidaan hyödyntää myös muilla pelastusalueilla. Kallion (2003, 30) mukaan erikoistumisen avulla voidaan parantaa pelastuspalveluja. Vapaaehtoisen palokunnan sijainnilla on suuri merkitys sen operatiivisiin ominaisuuksiin. Kaupungissa sijaitsevat vapaaehtoiset palokunnat toimivat usein vakinaisten palokuntien tukipalokuntina. Vapaaehtoisten sopimuspalokuntien merkitys maaseudulla ja harvaan asutuilla alueilla korostuu. Tällaisilla alueilla vapaaehtoiset palokunnat hoitavat pääosan pelastustoimen operatiivisista tehtävistä (Sisäasiainministeriö 2007a). Operatiivisilla ominaisuuksilla on vaikutusta myös siihen, miten vapaaehtoista sopimuspalokuntaa voidaan käyttää hälytystehtävissä.

”Jos lähdetään sivummalle, niin siellä ei ole muuta kuin se sopimuspalokunta. Yks ainut vpk, joka siellä toimii, eli siellä ei ole vakinaista. Sit kaupungissa on vakinainen palokunta tietyllä vahvuudella, ja toimintaa tukemassa kaupungin sopimuspalokunnat, eli ei olla tavallaan se ensilähdön palokunta joka paikkaan.” (Tiedonantaja 7)

”Se esimerkiksi kursseista, kun sällit oli yksikönjohtajakurssilla, ja siellä oli kysytty joltain palokunnalta, mitä te teette tämän tyyppisessä tehtävässä? Ei me tehdä kun meillä ei oo kalustoa. Entäs tän tyyppisessä? Ei meillä ei oo kalustoa siihenkään. Pitäisi nähdä kokonaisuus, miten käytetään palokuntia hyväks. Saatas kiertoa aikaseksi, saatas kokemusta. Jollain palokunnalla hälytystehtävät voi olla aika alhaset.” (Tiedonantaja 4)

Kaluston kirjavuus



Kuvio 14. Kaluston kirjavuus.

Kaluston kirjavuus koostuu kolmesta luokasta, jotka sisältävät ilmaisuja kalustosta, kaluston iästä ja kaluston uusiutumisesta. Luokittelu on esitetty kuviossa 14. Kaluston kirjavuus tarkoittaa sitä, että sopimuspalokuntien käytössä olevan kaluston kunto, laatu, ikä ja uusiutuminen vaihtelevat. Kaluston kirjavuus vaikuttaa myös siihen, miten palokunta pystyy tuot-

tamaan palveluita ja vastaamaan sille asetettuihin vaatimuksiin. Kalusto on tärkeä osa pelastustoimen palvelutason ylläpitämistä. Tiedonantajat kuvasivat kalustoa varsin erilaisin ilmauksin. Kaluston kirjavuuteen eli kalustoon, sen ikään, kuntoon ja uusiutumiseen vaikuttavat vapaaehtoisen sopimuspalokunnan muut, erityisesti operatiiviset ominaisuudet. Lisäksi merkityksellistä on se, onko kalusto palokunnan vai aluepelastuslaitoksen vastuulla. Aluepelastuslaitoksen omistama kalusto ja varusteet uusitaan ja huolletaan pääasiallisesti aluepelastuslaitoksen taholta, kun taas sopimuspalokunnan omistuksessa olevan kaluston ja varusteet huoltavat ja uusivat sopimuspalokunnat itse. Kaluston laatu on mahdollisesti parantunut aluepelastuslaitoksen myötä, mutta sen uusiutumisesta ja siihen käytettävissä olevista resursseista tiedonantajat olivat huolissaan. Ikääntyneellä ajoneuvokalustolla sopimuspalokuntien monipuolistuvia ja yhä vaativammaksi muuttuvia tehtäviä voi olla vaikea hoitaa. Hyväkuntoisella ja tehtävien mukaisella kalustolla on myös tärkeä merkitys sopimuspalokuntien vapaaehtoisten jäsenten motivoinnissa. Kuntien talouden heikentyminen ja verotulojen vähentyminen voivat tulevaisuudessa aiheuttaa hallinnonaloja koskevia säästöjä. Tämä voi supistaa myös pelastuslaitosten määrärahoja ja aiheuttaa niiden yhä tarkempaa kohdentamista. Pelastustoimen tarkasti kohdennettujen määrärahojen vuoksi kalustohankinnat voivat lykkääntyä ja kaluston ylläpitäminen vaikeutua. (Haranne ym. 2009.)

”Esim. investoinneista on väännetty raskaan kaluston osalla. Elinjaksoksi on asetettu 20v, niin on ylivanhaa kalustoa, ja siihen nähden me investoidaan liian vähän. Uusimistahti on liian pieni.” (Tiedonantaja 4)

”Kalustoa tietysti toivottaisiin, että olisi parempaa ja uudempaa. Kalustoresurssi on se ikuinen asia, se tuppaa jäämään hieman turhan iäkkääksi.” (Tiedonantaja 7)

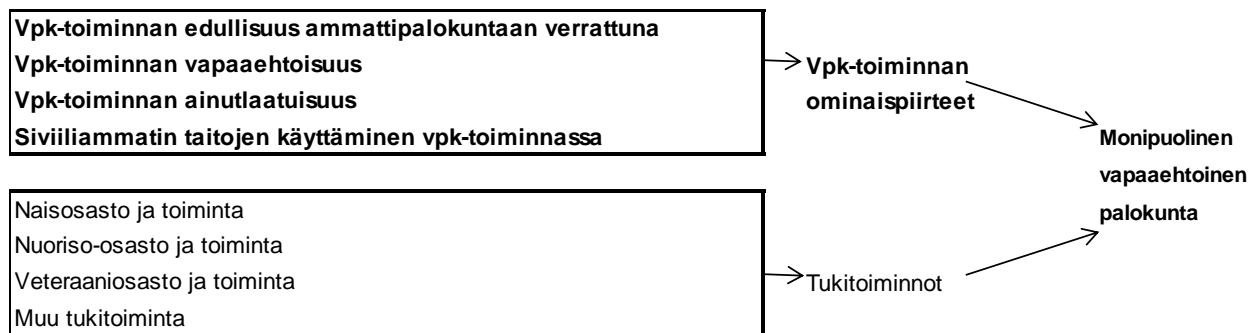
”Nythän se toimii tosi hyvin, että jos joku kalusto menee rikki, niin tulee uus tilalle. Toki sitten, jos puhutaan isommasta kalustosta, niin esim. ajoneuvokalustosta, niin niitten kanssa ymmärtääkin, että niitten kanssa täytyy muutama vuosi odotellakin ennen kuin tulee uus auto.” (Tiedonantaja 12)

Koontina edellisestä: vapaaehtoinen palokunta, joka toimii alueensa sopimuspalokuntana, vastaa osaltaan pelastustoimen palvelutason ylläpitämisestä. Palvelutason ylläpitämisestä säädetään palvelutasopäätöksessä. Palvelutason tulee vastata paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia. (Sisäasiainministeriö 2008.) Tekemänsä sammutussopimuksen perusteella palokuntayhdistys on sitoutunut noudattamaan sopimusta ja täyttämään sille asetetut velvoitteet. Velvoitteiden täyttämisen onnistumiseen vaikuttavat palokunnan operatiiviset ominaisuudet ja kaluston kirjavuus. Palokunnan operatiiviset ominaisuudet vaihtelevat

palokuntakohtaisesti samoin kuin kaluston kirjavuus. Toisaalta vapaaehtoisten palokuntien erilaiset operatiiviset ominaisuudet ja kaluston kirjavuus voivat saattaa palokuntia eriarvoiseen asemaan. Eriarvoisuutta voi aiheuttaa esimerkiksi huonompi tai puutteellinen kalusto ja sitä kautta palokunnan heikompi käytettävyyys pelastustehtävissä. Käytännössä vapaaehtoisen palokunnan, jolla ei ole liikenneonnettomuuksissa käytettävää kalustoa, on vaikeaa tai jopa mahdotonta toimia tällaisissa tehtävissä.

5.4.3 Vapaaehtoisen palokuntatoiminnan monipuolisuus

Kuviossa 15 esitetään vapaaehtoisen palokuntatoiminnan monipuolisuuden luokittelu. Luokka on jaettu kahteen alaluokkaan, vapaaehtoisen palokuntatoiminnan ominaispiirteisiin ja tukitoimintoihin. Luokittelu on esitetty tarkemmin tässä luvussa.



Kuvio 15. Monipuolinen vapaaehtoinen palokunta.

Vapaaehtoisen palokuntatoiminnan ominaispiirteet

Vapaaehtoisen palokuntatoiminnan ominaispiirteet on jaettu neljään luokkaan: vapaaehtoisen palokuntatoiminnan edullisuuteen ammattipalokuntaan verrattuna, toiminnan vapaaehtoisuuteen, toiminnan ainutlaatuisuuteen ja siviiliammattin taitojen käyttämiseen vapaaehtoisessa palokuntatoiminnassa (kuvio 15).

Aineistosta nousi esille vastaajien ilmaisuja vapaaehtoisen palokuntatoiminnan edullisuudesta ammattimaiseen palokuntaan verrattuna. Vapaaehtoisen palokuntatoiminnan voidaan ymmärtää olevan edullisempaa vakinaisten palokuntien toimintaan verrattuna, sillä käytännön toimintaa pyöritetään vapaaehtoisvoimin. Vapaaehtoisten palokuntalaisten on mahdollista saada korvausta operatiiviseen pelastustoimintaan osallistumisesta, mutta rahan merkitys motivoivana tekijänä on tällä hetkellä pieni. Tulevaisuudessa hiipuva yritystoiminta, väestön vähentyminen sekä ikääntyminen ja taloudellinen niukkuus voivat vaike-

uttaa kuntien toimintaa. Voimavarojen ja halukkuuden puute voi vaikeuttaa myös pelastustoimen toteuttamista ja kehittämistä. Väestön vähentyminen ei poista pelastustoiminnan tarvetta. (Kallio & Tolppi 2008, 137.) Yhteiskunnalle kustannuksiltaan edullisten sopimuspalokuntien tulevaisuus olisi hyvä turvata myös edellä esitettyjen tekijöiden vuoksi.

”Yhteiskunnan näkökulmasta se on edullisin keino hoitaa pelastustoimi. Siks pitäisi vastata siihen huutoon, miten turvataan sopimuspalokuntien toimintaedellytykset, miten kannustetaan ihmisiä toimimaan sopimuspalokunnissa.” (Tiedonantaja 4)

”Mutta sanotaan se summa, jos meihin ajetaan vuodessa parikyt tuhatta, niin et sä saa sillä mitään tässä. Tohon kun pistetään vakinainen asema, niin mitä ne summat sitten, ne on miljoonia.” (Tiedonantaja 11)

Vapaaehtoisen palokuntatoiminnan toinen ominaispiirre on toiminnan vapaaehtoisuus. Toisaalta se asettaa toiminnalle haasteita, sillä tehtävät ja niissä vaadittu koulutus on haasteellista ja aikaa vievää. Toisaalta vapaaehtoisuus on palokuntatoiminnan rikkaus, sillä se aktivoi ihmisiä toimimaan ja mahdollistaa pelastuspalveluiden toteuttamisen myös harvaan asutuilla alueilla. Operatiivisessa toiminnassa vapaaehtoisuuden merkitys on hieman häilyvää. Sammutussopimuksen kautta vapaaehtoinen palokunta sitoutuu noudattamaan sopimuksen ehtoja ja hälytysosaston tulee toteuttaa sopimuksessa vaadittu operatiivinen, tarkoin säädely toiminta. Vapaaehtoisuus on palokunnalle osittain rikkaus, osittain haaste. Sopimuspalokuntatoiminnan ylläpitäminen vaatii määrätietoista kehittämistä, jotta toimintaa uhkaavat tekijät voidaan tunnistaa ja reagoida niihin (Suomen Sopimuspalokuntien Liitto 2012).

”Kyllä se on hyvin toiminut, kun katsoo noita tuntimääriä, mitä hälyosaston väki on tehnyt hälytyksissä ja harjotuksissa. Niin se on periaatteessa semmonen tuntimäärä, että sillä vois palkata tänne yhden ihmisen, tekemään täällä 365 päivää 8 tunnin työpäivää. Meidän porukka tekee yhden ihmisen vuotuiset työtunnit, että on se aika iso määrä pelkästään vapaaehtoistyötä.” (Tiedonantaja 3)

”Tässä ei mikään muu viittaa harrastukseen kuin se liittyminen ja eroaminen. Se on kuitenkin niin tiukasti lakien, asetusten ja määräysten ohjeitten mukaan toiminta.” (Tiedonantaja 11)

Vapaaehtoinen palokuntatoiminta on sinällään ainutlaatuista. Kyseessä on koko Suomen kattava, vapaaehtoinen ja usein yhdistyspohjainen toiminta. Operatiiviseen toimintaan osallistuvat ovat periaatteessa valmiudessa 24 tuntia vuorokaudessa, ja toimintavalmiuteen pääseminen vaatii vain minuutteja. Sopimuspalokunnissa toimintavalmiusaika on usein 5–20 minuuttia (Kallio ym. 2010, 145). Toiminnalla on vahvat perinteet ja ”palokuntahenkeä” yritetään ylläpitää palokuntayhdistyksen toiminnan kautta. Toiminnan avulla py-

ritään ylläpitämään pelastuspalveluita kaikkialla Suomessa. Sitouttamalla nuoria vapaaehtoisen palokunnan toimintaan pyritään tuottamaan uusia jäseniä hälytysosaston toimintaan ja kannustetaan hakeutumaan pelastusalan koulutuksiin. Toiminnan avulla voidaan myös edistää valistustoimintaa ja kansalaisten omaehtoista varautumista riskeihin ja uhkiiin.

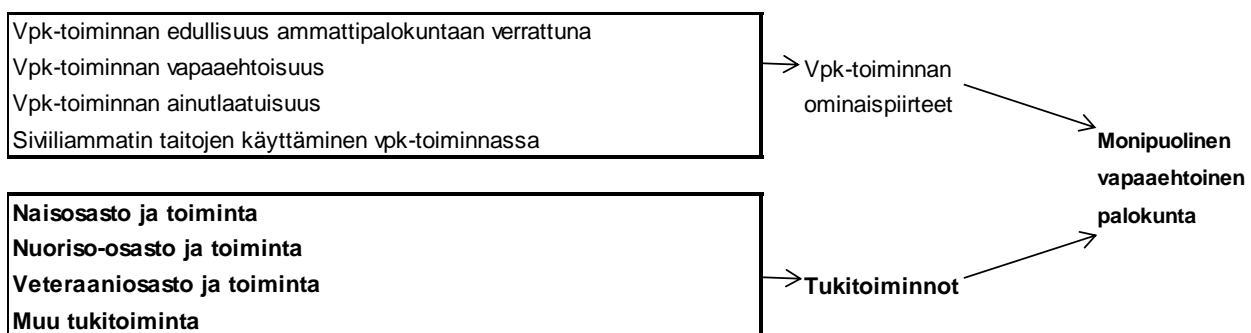
”Ehkä niillä henkilöillä elämäntapa. En tiedä mikä muu organisaatio vois toimia tällä tavalla. Mutta en usko että mikään muu organisaatio kykenee tämmöseen. Jos ajatellaan jotain vastaavia, niin sellanen vois olla SPR:n ryhmät tai vapaaehtoisen pelastuspalvelun ryhmät, niin ei ne pysty tämmösiin vasteaikoihin kuin mihin palokunnat pystyy. Se on ihan turha jonkun vuorokauden päästä lähteä onnettomuuspaikalle, vahinko on jo sattunut siinä. Palokunnat pystyy siihen, että ne on nopeasti siellä paikalla.” (Tiedonantaja 3)

Vapaaehtoisen palokuntatoiminnan ominaispiirteisiin kuuluu myös siviiliammattien taitojen käyttäminen toiminnassa. Siviiliammattitaidon merkitys korostuu erityisesti operatiivisessa toiminnassa, mutta ammattitaitoa voidaan hyödyntää myös muussa palokuntatoiminnassa. Vapaaehtoiseen palokuntatoimintaan osallistuvien ammatit vaihtelevat, ja yhdessä jäsenistöstä koostuu monipuolinen, monialainen ja osaava toimijajoukko. Yhdessä toimimisen taitoja harjoitellaan ja niitä parannetaan erilaisten harjoitusten ja koulutusten avulla.

”Mutta yksi voimavara mikä sopimuspalokunnilla on, että kaikki ovat jossain muualla vakinaisessa työssä. Niin ammattikunta on laaja, hyvin laaja, ja sitä omaa ammattia voidaan monessakin näissä tehtävissä hyödyntää hyvin suuresti.” (Tiedonantaja 7)

”Siviiliammattiosaaminen tuo tähän aika vahvan lisän. Että kyllä noi ammattimiehet on joskus aika häkeltäneitä. Kun vaikka rakennuspalokeikalla meillä on heittää siihen sähkömies, joka sanoo, että tossa on sähkötaulu ja ”viuh, viuh” ja saatiin tonne päähän taloa sähköt ja tämä on nyt pimeänä. ”Ai jaa, joo, joo. Niin teillä on tätäkin.” (Tiedonantaja 8)

Tukitoiminnot



Kuvio 16. Tukitoiminnot.

Tukitoiminnot on jaettu neljään luokkaan: naisosasto ja toiminta, nuoriso-osasto ja toiminta, veteraaniosasto ja toiminta sekä muu tukitoiminta. Luokittelu on esitetty kuviossa 16. Vapaaehtoiset palokunnat ovat usein paikallisesti toimivia yhdistyksiä, joiden toiminnalla ei tavoitella voittoa (Helander 2001). Vapaaehtoisen palokunnan yhtenä tarkoituksena on tuottaa pelastuspalveluita sekä edistää ja kehittää pelastustoimintaa. Pelastuspalveluiden tuottaminen tapahtuu pääasiallisesti operatiivisen toiminnan eli hälytysosaston kautta. Vapaaehtoisen palokunnan muut osastot tukevat toiminnallaan pelastuspalveluiden tuottamista ja pelastustoiminnan kehittämistä. Tukitoimintojen avulla voidaan myös edistää kansalaisten ja yhteiskunnan turvallisuutta sekä lisätä tietoisuutta pelastustoiminnasta ja palveluista.

Useassa vapaaehtoisessa palokunnassa toimii naisosasto. Naisosasto tukee palokuntayhdistyksen toimintaa. Sen merkitys hälytys- ja nuoriso-osaston toiminnan ylläpitämisessä on suuri. Operatiivisessa toiminnassa naisosaston tehtävänä voi olla huolehtia hälytysosaston muonittamisesta. Usein vapaaehtoisten palokuntien naisosastot osallistuvat myös valistustoimintaan. Lisäksi naisosastot kouluttavat jäseniään esimerkiksi alkusammutuksen tai ensiaputaitojen saralla. Tärkeintä on kuitenkin muun palokunnan toiminnan tukeminen, esimerkiksi varainkeruutyö.

Nuoriso-osaston tehtävä vapaaehtoisen palokunnan tukitoimintana on tuottaa nuorille palo- ja pelastusalaan kuuluvaa toimintaa. Nuoriso-osaston voidaan sanoa olevan palokunnan tulevaisuus, ja sen merkitys hälytysosaston uusien jäsenten tuottamisessa on tärkeä. Vapaaehtoisen palokuntatoiminnan kautta nuorille voidaan opettaa hyödyllisiä kansalaisaitoja. Jo varhain alkaneen palokuntauran avulla nuoret saadaan sitoutettua ja motivoitua toimimaan vapaaehtoisessa palokunnassa. Ilman nuoriso-osastoa toimivan vapaaehtoisen palokunnan tulevaisuus voi olla uhattuna, sillä uusien aikuisten jäsenten sitouttaminen palokunnan toimintaan on haasteellista.

Vapaaehtoisessa palokunnassa voi toimia myös veteraaniosasto. Veteraaniosastot ovat suhteellisen uusi ilmiö vapaaehtoisen palokuntien toiminnassa. Vapaaehtoisen palokunnan operatiivisen toiminnan vaatimukset ja säädökset ovat kiristyneet, ja fyysiseen kuntoon sekä koulutukseen kiinnitetään yhä enemmän huomiota. Veteraaniosaston kautta mahdollistetaan jo ikääntyneiden jäsenten osallistuminen toimintaan. Veteraaniosasto voi tukea toiminnallaan hälytysosaston ja koko vapaaehtoisen palokunnan toimintaa.

Vapaaehtoisen palokunnan tukitoiminnot voivat sisältää myös muuta toimintaa, esimerkiksi soittokunnan. Soittokunnan avulla palokuntayhdistykselle voidaan harjoittaa varainkeruutyötä. Mikäli vapaaehtoisen palokunnan kiinteistö on sen omistuksessa, voidaan varainkeruutyötä toteuttaa myös esimerkiksi vuokraamalla kiinteistöä. Vapaaehtoisten palokuntien muu varainkeruutyö, esimerkiksi vuokraukset ja talkootyöt, voidaan myös lukea tukitoiminnaksi. Saadut tulot voidaan käyttää esimerkiksi vapaaehtoisen palokunnan kalusto- tai varustehankintoihin tai nuorisotyön tukemiseen.

*”Sitten muut osastot tukee toiminnallaan sitä perustarkoitusta mitä varten ollaan.”
(Tiedonantaja 4)*

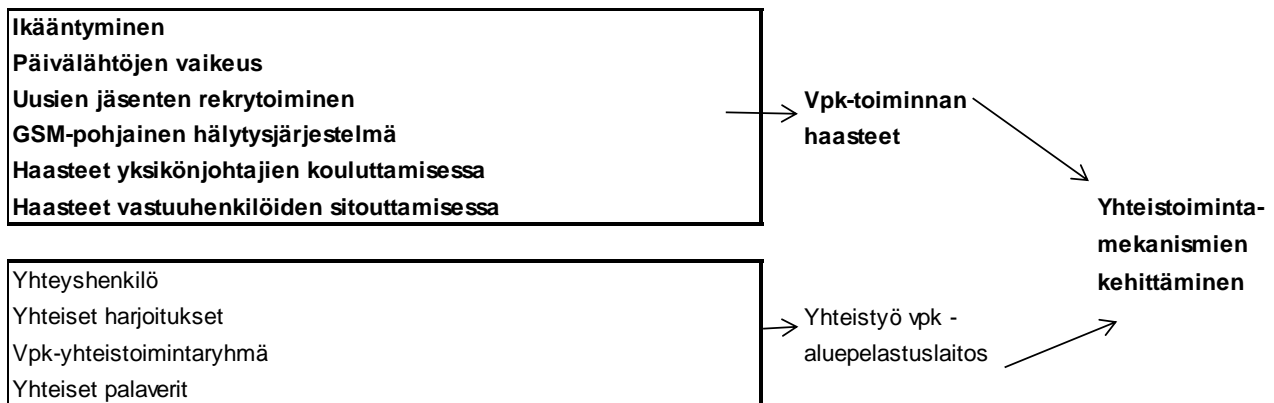
”Myös nuoriso-osasto tekee sitä työtä, että saadaan sinne hälytysosastoon lisää jengiä. Ja naisosasto tekee tukevia toimintoja, huolehtii meidän vaatuksesta ja semmosia asioita, mikä taas tukee meidän hälytystoimintaa. Ja veteraanit taas sitten voi vaikka ylläpitää meidän museokalustoa ja vapauttaa meidän operatiivista henkilöstöä. Sitä ei tarvitse rasittaa ylimääräisillä töillä, koska sitä tekemistä on kuitenkin. Pääasia on se, että tukevat operatiivista toimintaa.” (Tiedonantaja 3)

Koontina edellisestä: vapaaehtoisen palokuntatoiminnan ominaispiirteet koostuvat ilmaisuista palokuntatoiminnan edullisuudesta, vapaaehtoisuudesta, ainutlaatuisuudesta ja siviiliammattien taitojen käyttämisestä. Vapaaehtoisen palokunnan operatiivinen toiminta on mahdollisesti edullisempaa yhteiskunnalle kuin vakinaisten tai puolivakinaisten palokuntien toiminta. Toiminnan vapaaehtoisuus korostaa vapaaehtoisen palokuntajärjestelmän ainutlaatuisuutta. Toimintaan osallistuvat ovat hyvin sitoutuneita, ja he kokevat vapaaehtoisen palokuntatoiminnan myös yhteiskunnallisesti tärkeäksi. Toimintaan osallistuvien määrä voi olla pieni, mutta palokuntatoiminta halutaan hoitaa vapaaehtoisesti. Vapaaehtoisen palokuntatoiminnan ominaispiireisiin kuuluu myös siviiliammattien taitojen hyödyntäminen toiminnassa.

Vapaaehtoisen palokuntatoiminnan monipuolisuudesta kertoo myös se, että toiminta sisältää usein hälytysosaston, nuoriso-osaston, naisosaston, veteraaniosaston ja mahdollisesti myös muuta toimintaa, esimerkiksi soittokunnan. Harrastusmielessä vapaaehtoinen palokuntatoiminta tarjoaa tekemistä eri ikäluokille. Palokuntatoimintaan voi osallistua monin eri tavoin joko operatiivisen toiminnan tai tukitoimintojen kautta. Vapaaehtoisen palokunnan operatiivinen toiminta on monipuolista, samoin kuin operatiiviseen toimintaan kouluttautuminen. Monipuolisuutta lisää myös toimijajoukon erilaisuus, esimerkiksi ikä, sukupuoli, koulutus ja ammattitaito.

5.4.4 Yhteistoimintamekanismien kehittäminen

Yläluokka yhteistoimintamekanismien kehittäminen jakautuu kahteen alaluokkaan: vapaaehtoisen palokuntatoiminnan haasteisiin sekä yhteistyöhön vapaaehtoisen palokunnan ja aluepelastuslaitoksen välillä. Luokittelu on esitetty kuviossa 17 ja sitä eritellään tässä luvussa.



Kuvio 17. Yhteistoimintamekanismien kehittäminen.

Vapaaehtoisen palokuntatoiminnan haasteet

Vapaaehtoisen palokuntatoiminnan haasteet on jaettu kuuteen alaluokkaan, jotka on esitetty kuviossa 17. Alaluokat sisältävät ilmaisuja ikääntymisestä, päivälähtöjen vaikeudesta, uusien jäsenten rekrytoimisesta, GSM-pohjaisesta hälytysjärjestelmästä, haasteista yksikönjohtajien kouluttamisessa ja vastuuhenkilöiden sitouttamisessa.

Ikääntyminen tulee tulevaisuudessa olemaan vapaaehtoisen palokuntatoiminnan haaste. Ikääntyminen ymmärretään sekä väestön että vapaaehtoisen palokunnan jäsenistön ikääntymisenä. Ikääntyminen koetaan tiedonantajien keskuudessa pääasiallisesti tulevaisuuden ongelmana, joten sillä ei ole vielä tällä hetkellä suurta merkitystä. Ikääntyminen aiheuttaa osaltaan vaikeuden lisätä palokunnan henkilöstöresursseja. Ikääntymiseen haasteena vaikuttaa osaltaan myös operatiivisen toiminnan vaatimuksien ja säädösten kiristyminen sekä hyvän fyysisen kunnon ja koulutuksen lisääntynyt merkitys.

"Fyysinen kunto, ikääntyminen, sitä nuorta ja fyysisesti tervettä väkeä voi olla vaikea saada haltuun. Ehkä rekrytointia, sitä väkeä pitäis olla vähän enemmän. Se on yhteiskunnallinen ongelma." (Tiedonantaja 3)

”Kymmenen vuoden päästä sillä on vaikutusta. 10–15 vuotta niin sitten putoo semmosta pitkäaikaista kokemusta, niin siinä on se kymmenen vuoden haaste saada nuoriso-osastosta.” (Tiedonantaja 4)

Vapaaehtoisen palokuntatoiminnan haasteisiin kuuluvat myös vaikeudet päivälähdöissä. Päivälähtöjen vaikeuteen vaikuttaa osaltaan esimerkiksi vapaaehtoisen palokunnan sijainti ja palokuntatoiminnan vapaaehtoisuus. Palokunta saattaa sijaita kaukana palokuntalaisen työpaikasta, jolloin päivääikaan tapahtuvaan hälytystoimintaan osallistuminen on vaikeaa. Palokuntatoiminnan vapaaehtoisuuden vuoksi palokuntalaisen työnantaja voi joko mahdollistaa tai kieltää päivääikaan tapahtuviin hälytyksiin osallistumisen. Toisaalta päivälähtöjä vuorotyö, työttömyys tai paloaseman lähellä asuminen.

”Päivääikana työaikana meillä on joskus ongelma, että me saadaan se yksikkö liikkeelle.” (Tiedonantaja 5)

”Toki nyt maantieteellinen sijainti on vähän niin kuin haastavaa, eli on hyvin vähän työpaikkoja, eli päivälähdöt on aika vaikeita.” (Tiedonantaja 12)

”Jos sen käyt työnantajan kanssa kahdenkeskisissä neuvotteluissa jokaisen työntekijän kanssa, että kun tulee hälytys voinko lähteä hälytykseen. Tapoja on monta: voit lähteä, kunhan teet tunnit täyteen, tai pidätetään palkasta, jotkut sanoo ei.” (Tiedonantaja 8)

Uusien jäsenten rekrytoiminen vapaaehtoiseen palokuntatoimintaan ilmaistiin myös haasteelliseksi. Vapaaehtoinen palokunta voi olla sisänpäin lämpiävä ja suljettu organisaatio, johon mukaan pääseminen voi olla vaikeaa. Nuorena mukaan tuleminen helpottaa toimintaan kasvamista. Nuoriso-osaston merkitys jäsenten tuottamisessa on suuri. Vapaaehtoisella palokunnalla ei välttämättä ole rekrytointijärjestelmää. Uusia, mahdollisesti aikuisia jäseniä pyritään saamaan toimintaan mukaan ”puskaradion” kautta, esimerkiksi palokuntatoiminnassa jo mukana olevat puhuvat tuttujaan mukaan toimintaan. Toisaalta rekrytointia pyritään tekemään myös yleisötapahtumissa valtakunnallisten ja paikallisten kampanjoiden avulla.

Nuoriso-osaston merkitystä hälytysosaston jäsenten tuottamisessa ja jäsenten sitouttamisessa vapaaehtoiseen palokuntatoimintaan korostavat myös ilmaiset vaikeuksista saada uusia aikuisia jäseniä mukaan palokuntatoimintaan. Vapaaehtoiseen palokuntatoimintaan mukaan tulevat aikuisikäiset ovat usein olleet mukana palokuntatoiminnassa toisella paikkakunnalla tai he ovat jo palokuntatoiminnassa mukana olevan tuttuja. Täysin ulkopuolisena aikuisena toimintaan mukaan tuleminen voi olla vaikeaa jo koulutuksen puuttumisen vuoksi. Uuden palokuntatoimijan tulee saavuttaa koulutuksen avulla tietty osaamistaso,

jotta toimintaan osallistuminen on mahdollista. Koulutus on usein vaativaa ja vie paljon aikaa.

”Me ollaan monella tavalla viime vuodenkin aikana yritetty rekrytoida porukkaa, mutta.. Yksi saatiin lisää.” (Tiedonantaja 11)

”Yleisötaapahtuman yhteydessä yritetään saada ihmisiä mukaan ja innostumaan. Tai sitten jos on laajempi kampanja kuten viime vuonna, tai sitten saadaan joku kaveri yhteistoimintaan palokunnan kanssa ja saadaan siitä puhuttua mukaan. Rekrytointi on palokuntien heikkous.” (Tiedonantaja 4)

”Aikuisia uusia tulee hyvin vähän. Ainostaan sen kautta, että ovat olleet muualla VPK:ssa mukana ja muuttavat paikkakuntaa. Ne jotka tulevat muuten aikuisiällä ovat häviävän pieni osa, koska ensin pitää olla määrättyt kurssit käytyinä, ja määrätty osaamistaso saavutettuna, jotta voit osallistua toimintaan. Että joku 35–40v äijä lähtee siihen aikaan vievään koulutusrumbaankin mukaan, niin ei niitä kauheen paljon löydy.” (Tiedonantaja 7)

”Helpottaa kun aloittaa nuorena, kasvaa toimintaan mukaan. Jos tulet ulkopuolelta mukaan niin sisäänpääsy on vaikeampaa. Sä pääset yhteisöön sisälle, sä pääset asioihin sisälle, pääset koulutukseen sisälle. Opit systeemin kun olet siinä koko elämäsi ollut.” (Tiedonantaja 4)

GSM-pohjainen hälytysjärjestelmä asettaa haasteita vapaaehtoisen palokunnan operatiiviselle toiminnalle. Tieto hälytyksestä tulee vapaaehtoisen palokunnan jäsenen matkapuhelimeen hätäkeskuksesta GSM-tekstiviestillä ja automaattipuhelulla. Matkapuhelimeen tulevan hälytysviestin perille saapuminen saattaa kestää useita minutteja vapaaehtoisesta palokuntalaisesta riippumattomista syistä. Mikäli sammutussopimuksessa on määritelty vapaaehtoiselle palokunnalle esimerkiksi viiden minuutin lähtöaika ja hälytys saapuu vapaaehtoisen palokuntalaisen matkapuhelimeen kolmen minuutin kuluttua hälytyksen käynnistymisestä, on viive liian pitkä. Joillakin palokunnilla on muitakin hälytysjärjestelmiä, esimerkiksi hakulaitteita.

”Yksi asia on se että miten hälytysosaston porukka hälytetään tehtäviin, kun me pääsääntöisesti ollaan GSM-hälytysten varassa, tulee puhelu ja tekstiviesti. Kyllä kaikilla pitäisi olla sellaiset nopeet ja varmatoimiset hälytyslaitteet. Että toi GSM-hälytys on todella hidas. Kun sen pitäisi olla, just silloin, kun tarvitaan sitä nopeutta. Silloin kun on iso hälytys ja hälytetään paljon porukkaa, niin se saattaa kestää 10 minuuttia, että tulee hälytys. Ja alpe on panostanut todella vähän sen parantamiseen. Se hälytysjärjestelmä kuulostais noin nopeesti ajateltuna yhdeltä tärkeimmistä osa-alueista, niin siihen ei oo oikein panostettu riittävästi.” (Tiedonantaja 10)

Vapaaehtoisen palokuntatoiminnan haasteisiin kuuluu yksikönjohtajien kouluttautumisen haasteet, sillä pelastustoimintaan osallistuminen vaatii erikoiskoulutusta ja erikoiskalustoa.

Vapaaehtoisten palokuntien viikkoharjoitusten, kurssien ja koulutuspäivien avulla osallistujat saavat tarvittavan pätevyyden ja osaamisen. Varsinais-Suomessa vapaaehtoisten palokuntien operatiivisesta koulutuksesta vastaavat pääasiallisesti aluepelastuslaitos sekä Länsi-Suomen Pelastusalan Liitto Ry ja Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö. Koulutus on jaettu perus- ja täydennyskoulutukseen sekä päällystön koulutukseen. Perehdyttämiskoulutuksesta ja viikkoharjoituksista vastaa palokunta.

Yksikönjohtajakurssin käyneillä on pätevyys toimia yksikönjohtajana ja valmius kouluttaa ja johtaa pelastusyksikköä. Kurssi kuuluu palokunnan päällystökoulutukseen. Tutkielman tiedonantajat nostivat esille yksikönjohtajakoulutuksen vaativuuden ja pituuden. Yksikönjohtajien vastuu vapaaehtoisen palokunnan operatiivisessa toiminnassa on merkittävä, sillä yksikönjohtajana toimiminen vaatii sekä johtamistaitoja, sitoutumista, motivaatiota että aikaa. Vapaaehtoinen palokuntatoiminta kuitenkin vaatii yksikönjohtajia, sillä yksikkölähdöissä yksikönjohtaja johtaa pelastustoimintaa. Tämä osaltaan selittää koulutuksen vaativuutta, mutta toisaalta taas vähentää yksikönjohtajiksi haluavien määrää.

”Että kasvaako tästä nyt toiminnassa mukana olevasta aktiiviporukasta.. Että kasvaako siitä vielä niinku yhtä pitkäaikasta yksikönjohtajakaarti, joka sitten jaksaa tavallaan sen alkuinnostuksen jälkeen jatkaa toimintaa. Ja nimenomaan jatkaa sen toiminnan pyörittämistä. Se on nimenomaan se haaste, ei pelkästään se että osallistutaan, mutta nimenomaan se että järjestää, junailee, ja se näkymätön työ nimenomaan.” (Tiedonantaja 6)

”Ongelma on yksikönjohtajien koulutus, kun se kurssi on tosi pitkä ja sil taval aikaa vievä se kurssi. Niin meillä ei ole uusii yksikönjohtajii tullu pitkään, pitkään aikaan. No osittain siitäkin, ettei ole halukkaita ollut, ja halukkaita ei ole ollut siksi, että se kurssi on niin pitkä ja vaativa. Että se vie tosi monta iltaa, mutta ei oo oikein ollut semmosta porukkaakaan, joka todella haluaisi johtajaksi. Kyllä meillä olisi muutama yksikönjohtaja lisää, jos se kurssi olisi helpommin suoritettava.” (Tiedonantaja 10)

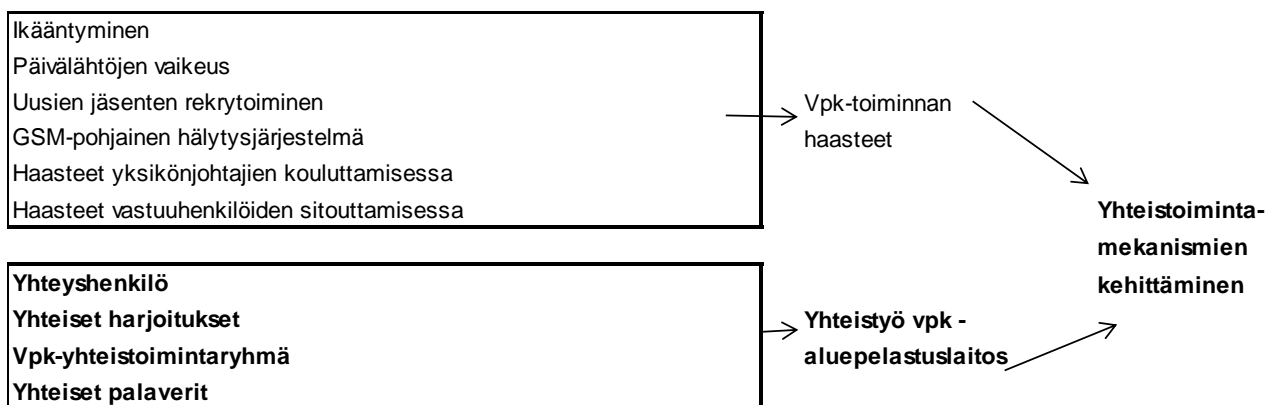
Vapaaehtoisessa palokuntatoiminnassa haasteellista on myös vastuuhenkilöiden sitouttaminen toimintaan. Vapaaehtoinen palokunta on usein rekisteröity yhdistys, jonka toimintaa säätelevät yhdistyslaki ja yhdistyksen omat säännöt (Parviainen 2008, 229). Yhdistyksen vastuuhenkilöiden sitouttamisen haasteellisuuteen vaikuttavat esimerkiksi yhdistyksen tehtävien vaativuus ja tietotaidon tai ajan puuttuminen. Vapaaehtoisen palokuntayhdistyksen koosta riippuen toiminnan pyörittäminen voi vaatia paljon aikaa ja motivaatiota. Toiminnasta ei usein saa korvausta, mikä voi vaikuttaa henkilön motivaatioon. Yhdistystoimintaan sitoutuminen ja sen jatkuvuudesta huolehtiminen voidaan myös kokea ”tylsäksi” operatiivi-

sen toiminnan rinnalla. Toisaalta haasteet vastuuhenkilöiden löytämisessä ja sitouttamisessa toimintaan saattavat heijastaa yleistä yhteiskunnallista muutosta.

”Et tällä hetkellä tuntuu sille, että perusjäsenistöä saadaan, mutta vastuutehtävissä toimiminen ja niihin sitouttaminen on ehkä hankaleempaa. Se koskee koko yhdistyksen tätä hallintoa, sitouttamista ja innostusta ja nimenomaan tämmösi vastuutehtäviä. Eli semmoinen kuvastaa ehkä, että otetaan jotakin haasteita projektiluontoisesti, mutta ei ehkä samalla tavalla kuin on aikaisemmin. Että nää on ollu vähän tämmösi elinikäisiä haasteita, eli ihmiset on todella niinku uhrannu näihin vuoskausia. Niillä on ollu se kulttuuri. Ja tuntuu sille, että semmosia henkilöitä ei oo enää saatavilla. Ja tuntuu sille, että se asioiden siirtäminen on semmoinen haaste tulevaisuudessa, että ottaako joku kopin, kun heitetään joku haaste.” (Tiedonantaja 6)

”Yhdistystoiminnassa aina vetäjien vastuulle kaatuu aina vähän liikaa hommia, et joskus kaipaisi sellaista pientä breikkiä.” (Tiedonantaja 8)

Yhteistyö vapaaehtoisen palokunnan ja aluepelastuslaitoksen välillä



Kuvio 18. Yhteistyö vapaaehtoisen palokunnan ja aluepelastuslaitoksen välillä.

Yläluokka yhteistyö vapaaehtoisen palokunnan ja aluepelastuslaitoksen välillä on luokiteltu neljään alaluokkaan: yhteyshenkilöön, yhteisten harjoitusten vähyyteen, vapaaehtoisen palokunnan yhteistoimintaryhmään ja yhteisiin palaverihin. Luokittelu on esitetty kuviossa 18.

Vapaaehtoisen palokunnan ja aluepelastuslaitoksen välinen yhteydenpito toteutetaan pääasiallisesti yhteyshenkilön välityksellä, mutta yhteistyötä tapahtuu myös muiden kanavien kautta. Aluepelastuslaitoksella toimivat yhteyshenkilöt ovat pääasiallisesti palomestareita. Yhteydenpito tapahtuu pääasiallisesti vapaaehtoisen palokunnan päällikön ja yhteyshenkilön välillä sähköpostin ja puhelimen välityksellä. Yhteydenpidon laatu riippuu usein yhteyshenkilön aktiivisuudesta hoitaa sopimuspalokunnan asioita.

”Siellä on se yhteyshenkilö, se on tietysti yks asia. Ja onhan siellä tietysti jatkuvasti erilaisii kokouksii ja tavataa monennäkösissä ympyröissä.” (Tiedonantaja 9)

Vapaaehtoisen sopimuspalokunnan ja vakinaisten palokuntien yhteisharjoituksista tiedonantajat toivat esille harjoitusten vähyyden. Yhteiset harjoitukset olisivat hyödyllisiä paremman yhteistyön saavuttamiseksi, mutta niitä pystytään järjestämään harvoin. Tähän vaikuttaa toisaalta vapaaehtoisten sopimuspalokuntien suuri määrä ja toisaalta taas mahdollisesti resurssien vähyys. Osittain yhteisten harjoitusten haasteellisuus lisääntyy myös ammattimaisen ja vapaaehtoisen toiminnan yhteensovittamisen vaikeudella. Vapaaehtoisten palokuntalaisten siviilityö ja sitä kautta aiheutuva vapaaehtoisen palokuntatoiminnan sijoittuminen iltoihin ja viikonloppuihin saattaa vaikeuttaa yhteisten harjoitusten järjestämistä aluepelastuslaitoksen taholla. Vapaaehtoisten ja vakinaisten palokuntien yhteisillä harjoituksilla olisi esimerkiksi mahdollista yhteensovittaa toimintaa tilannepaikalla.

”Muistaakseni on velvot, että alpe järjestää 4 kertaa vuodessa koulutusta tai harjoitusta. Tää ei oo oikein toiminu tähän saakka, ainakaan niitä neljää koulutus tai harjoituskertaa ei oo tullut.” (Tiedonantaja 8)

”Ei oo mitään yhteisharjoituksii. Siit on jo kaks vuotta, kun piti olla iso yhteisharjoitus, mut ei sitä kuulunu. En tiä mikä siinä on. Niil on pelastuslaitoksel niin paljon kiireitä. Isot harjoitukset vaatii hirveesti.” (Tiedonantaja 2)

Vapaaehtoisten palokuntien yhteistoimintaryhmä on sopimuspalokuntien jäsenistä ja aluepelastuslaitoksen edustajista koostuva ryhmä. Yhteistoimintaryhmässä käsitellään esimerkiksi parannus- ja kehitysehdotuksia, sopimusten tulkintoja ja vasteaikoja. Yhteistoimintaryhmän kautta vapaaehtoisten palokuntien on mahdollista nostaa esille palokuntien yhteisiä asioita tai ongelmia ja neuvotella niistä aluepelastuslaitoksen kanssa. Yhteistoimintaryhmän hyvinä puolina esiin nostettiin vapaaehtoisen palokuntakentän yhtenäistyminen, sillä kaikkia koskevat asiat voidaan hoitaa tehokkaammin. Toisaalta taas yksittäisen vapaaehtoisen palokunnan vaikutusmahdollisuudet ovat ehkä hieman heikentyneet sopijaosapuolen muutoksen kautta. Pelastustoimen alueuudistusta voidaan pitää merkittävänä myös vapaaehtoisten palokuntien yhteistyön kannalta. Yhteistyö on kuitenkin voinut heikentää yksittäisen vapaaehtoisen palokunnan päätösvaltaa tai vaikuttamismahdollisuuksia. Aikaisemmin vain omassa palokunnassa päätetyistä asioista saatetaan päättää nyt yhdessä muiden sopimuspalokuntien kanssa. Kenties ristiriitaista onkin, että paikallinen, vapaaehtoisen palokunnan oma näkökulma tulisi saada muuttumaan laaja-alaisempaan, alueelliseen näkökulmaan. (Mukaillen Kallio & Tolppi 2008, 134.) Sopimuspalokuntatoimintaa

havainnoidaan ja määritellään palokunnan omasta, paikallisesta näkökulmasta, kun tarvetta on myös alueelliselle näkökulmalle.

”Alpel ja palokunnal on vaste-työryhmäs sopimuspalokuntien edustaja. Ja sit on semmonen yt-ryhmä, en tiä kokoontuukse se neljännesvuosittain kans. Niin siellä on ihan alpen ja palokuntien keskuudesta jokaselt alueelt valittu pari jäsentä, niin ne neuvottelee, ja sinne pystyy laittaa omii ideoita.” (Tiedonantaja 1)

Yhteistyötä vapaaehtoisen sopimuspalokunnan ja aluepelastuslaitoksen välillä tapahtuu myös erilaisten yhteisten palaverien ja muiden tilaisuuksien kautta. Yhteydenpidon muotoja ovat esimerkiksi päällikköpalaverit, tiedotustilaisuudet, neljännesvuosikatsaukset ja koulutuspalaverit. Niissä käsitellään aluepelastuslaitoksen ja sopimuspalokuntien välisiä asioita. Näihin muihin yhteistoiminnan muotoihin ei perehdytty tässä tutkielmassa tarkemmin, sillä pääasiallisesti tiedonantajat nostivat esille yhteydenpidon yhteyshenkilön kautta.

”No meil on päällikköpalaverit, neljä kappaletta. Neljännesvuosikatsauksii. On nämä yhteyshenkilöt. Sit on päällystöpälaverei, varsinaisii päällystöpälaverei et ei oo muuta. Koulutuspalaverei, vissiin vuosittain. Vajaa kymmenen yhteispalaverii. Ja sit on sitä muuta kanssakäymistä. Se on aika mukavaa kun sieltä soitellaan mulle päin, ja mä soittelen heille.” (Tiedonantaja 2)

Koontina edellisestä: vapaaehtoisen sopimuspalokunnan ja aluepelastuslaitoksen välinen yhteistyö ja -toiminta ei välttämättä aina toimi sujuvasti. Aluepelastuslaitos koetaan isona, byrokraattisena ja hierarkkisena organisaationa, jonka voi olla vaikea sovittaa toimintaansa yhteen yhdistysmuotoisten palokuntien kanssa. Nämä organisaatiot toimivat erilaisista lähtökohdista. Vapaaehtoisen palokunnan toiminta perustuu vapaaehtoisuuteen, kun taas aluepelastuslaitos toimii julkisen organisaation periaatteita noudattaen. Tulevaisuudessa pelastustoimen valtiollistaminen saattaa nousta uudestaan esille. Toisaalta tärkeää olisi vahvistaa kuntien ja alueellisen pelastustoimen yhteistä toimintaa ja täten korostaa paikallista ja alueellista yhteistyötä. Toisaalta taas tärkeää olisi korostaa valtion asemaa turvallisuudesta vastaajana, lisätä valtion viranomaisten yhteistyötä ja korostaa pelastustoimen järjestämisen yhdenmukaisuutta eri pelastusalueilla. Merkittävää on, kumpi koetaan tärkeämmäksi. (Kallio & Tolppi 2008, 132.)

6 POHDINTA

6.1 Tutkielman tulosten tarkastelu

Tutkielman tarkoituksena oli kartoittaa pelastustoimen alueellistamisen vaikutuksia vapaaehtoiseen sopimuspalokuntaan. Lisäksi tarkasteltiin sitä, miten vapaaehtoinen sopimuspalokunta toimii alueellistetussa pelastustoimessa. Tavoitteena oli tuoda esille sopimuspalokuntien näkökulma pelastustoimen alueuudistukseen. Käytännön lähtökohtana oli sopimuspalokunta ja sen toiminta osana pelastustoimen alueellista uudistusta. Kyseessä on kvalitatiivinen ja eksploratiivinen eli vapaaehtoisuuteen perustuvaa sopimuspalokuntatoimintaa alueellisessa pelastustoimessa kartoittava opinnäytetyö. Tutkielman avulla ei pyritty saamaan tutkimustehtäviin tyhjentäviä vastauksia, vaan etsittiin uusia näkökulmia alueellistetussa pelastustoimessa tapahtuvaan vapaaehtoiseen sopimuspalokuntatoimintaan. Teoreettinen viitekehys muodostettiin hallinnon kehityksen ja pelastustoimen alueellisen uudelleenorganisoinnin kautta. Aineisto kerättiin kahdessaatoista Varsinais-Suomen pelastustoimen Turun seudulla toimivassa sopimuspalokunnassa. Tiedonantajina toimivat vapaaehtoisessa sopimuspalokuntatoiminnassa pitkään mukana toimineet asiantuntijat. Tutkielman tulokset eivät ole yleistettävissä aineiston ulkopuolelle, mutta niitä voitaneen tarkastella tutkielman aineiston sisällä uusina näkökulmina ja mahdollisia uusia kysymyksiä vapaaehtoiseen sopimuspalokuntatoimintaan herättävinä seikkoina.

Uusina näkökulmina ja tutkielman tuloksina pelastustoimen alueellistamisen vaikutuksista sopimuspalokuntaan voitaneen nostaa esille seuraavia keskeisiä seikkoja. Kuntien tilalle vapaaehtoisten sopimuspalokuntien sopijaosapuoleksi vaihtui aluepelastuslaitos, jolloin vapaaehtoisten palokuntien kulurakenne muuttui. Alueellistamisen myötä vapaaehtoisen palokunnan ja aluepelastuslaitoksen yhteistoimintaa sekä vapaaehtoisen palokunnan toimintaa alueellisessa pelastustoimessa lienee mahdollista kuvailla joiltakin osiltaan haasteellisiksi. Tutkielmassa tarkasteltiin myös sitä, miten vapaaehtoinen sopimuspalokunta toimii alueellistetussa pelastustoimessa. Monipuolinen vapaaehtoinen sopimuspalokunta näyttäisi tarvitsevan toimintaansa riittävästi resursseja palvelutasonsa ylläpitämiseksi ja sopimukseen pohjautuvien velvoitteidensa täyttämiseksi. Lisäksi aluepelastuslaitoksen ja sopimuspalokunnan välisten yhteistoimintamenetelmien kehittämiseen ja toteuttamiseen lienee tarvetta. Tutkielman tuloksien pohjalta voitaneen todeta pelastustoiminnan alueellis-

tamisen mahdollisesti parantaneen vapaaehtoisten sopimuspalokuntien toimintaedellytyksiä. Toisaalta vapaaehtoisten sopimuspalokuntien toiminta alueellistetussa pelastustoitossa on osoittautunut osin haasteelliseksi. Vapaaehtoisella sopimuspalokunnalla vaikuttaisi olevan suhteellisen hyvät edellytykset toimia alueellisessa pelastustoitossa, mutta haasteelliseksi voitaneen kuvata niin sopimuspalokuntien sisäisiä toimintaedellytyksiä kuin sopimuspalokunnan ja aluepelastuslaitoksen välistä yhteistoimintaa.

Ensimmäisenä mahdollisesti uutena näkökulmana ja tuloksena voidaan esittää sopijaosapuolen vaihtumisen myötä tapahtuneet vapaaehtoisten palokuntien kulurakenteelliset muutokset. Pelastustoimen alueellistumisen kautta pelastustoiminnassa tapahtunut kuntarajojen hämärtyminen on toisaalta laajentanut vapaaehtoisten sopimuspalokuntien toiminta-alueita ja mahdollisesti myös lisännyt palokuntien käytettävyyttä. Toisaalta kuntarajojen hämärtyminen on asettanut vapaaehtoisille palokunnille lisää vaatimuksia esimerkiksi kasvaneiden hälytysmäärien ja tehtävien monimuotoistumisen kautta. Pelastustoimen alueellistumisen myötä vapaaehtoisten sopimuspalokuntien sopimusjärjestelmät yhtenäistyivät ja korvausperusteet tasapuolistuivat. Aluepelastustoimen muodostamisessa vapaaehtoisten palokuntien toimintaan vaikuttavia tärkeitä linjauksia olivat kaikkien halukkaiden vapaaehtoisten sopimuspalokuntien pitäminen mukana toiminnassa. Tämä takasi edelleen läheisyysperiaatteen ja tiheän palokuntaverkoston toiminnan toteutumisen pelastustoiminnassa. Kaluston ja varusteiden siirryttyä pääsääntöisesti aluepelastuslaitoksen vastuulle vapaaehtoisten sopimuspalokuntien kulurakenne ehkä muuttui ja toimintaedellytykset saattoivat parantua. Tämän seurauksena vapaaehtoisten palokuntien näyttäisi olleen mahdollista vähentää haasteelliseksi koettua varainkeruutyötä.

Pelastustoiminnan hallinnollisten rajojen ja kuntarajojen murroksella näyttäisi saavutetun tehokkuutta, ja samalla toiminnan avulla on pystytty vastaamaan kansalaisten tarpeisiin paremmin. Kansalaisen kannalta pelastuspalveluiden saatavuuden voidaan mahdollisesti katsoa parantuneen ja tasapuolistuneen. Nyt tilannepaikalle saapuu lähin tarkoituksenmukainen yksikkö. Lisäksi operatiivisessa toiminnassa tarvittu erikoiskaluston saaminen paikalle on helpottunut kuntarajojen hämärtyessä ja käytännössä poistuessa pelastustoitimesta. Vapaaehtoisten palokuntien kaluston kirjavuus voi mahdollisesti vaikeuttaa kuntarajatommassa tilassa toimimista. Palokuntien kalusto on kirjavaa, eikä jokaisella palokunnalla välttämättä ole kaikissa tehtävissä vaadittua kalustoa esimerkiksi liikenneonnettomuuksia ajatellen. Pelastustoimen alueellistamisen voitaneen sanoa korostaneen vapaaehtoisten

sopimuspalokuntien asemaa, käyttöä ja tarpeellisuutta pelastustoiminnassa. Vapaaehtoistyön tarve on täsmentynyt ja operatiivisen toiminnan merkitys korostunut. Kuotolan (2009, 15) mukaan erilaisten rajojen merkityksen väheneminen tai niiden poistuminen kokonaan tapahtuu usein lainsäädännöllisten toimenpiteiden seurauksena. Kuntien vastuu tehtäviensä hoitamisessa on laajentunut suuremmille yhteistyöalueille. Hallinnollisten rajojen merkitystä heikentää myös verkostomainen toimintojen järjestäminen. Edellä kuvattuja muutoksia voitaneen nähdä tapahtuneen myös pelastustoimen alueellistamisessa. Niin hallinnollisten kuin kuntarajojen ylittäminen voidaan kokea haasteelliseksi, sillä rajat voidaan yhdistää identiteetteihin, instituutioihin ja turvallisuuteen (Haveri 2004, 25).

Kallion ja Tolpin (2008, 88) mukaan pelastustoimen alueuudistus olisi voinut heikentää vapaaehtoisten palokuntien asemaa ja toimintamahdollisuuksia. Tämän tutkielman pohjalta voidaan todeta pelastustoimen alueellistamisen mahdollisesti tasapuolistaneen sopimuspalokuntien toimintaedellytyksiä. Kuntarajojen hämärtyminen ja pelastustoiminnan muuttuminen alueelliseksi on saattanut toisaalta vaikuttaa myös pelastustoiminnan etääntymiseen kansalaisesta. Pelastustoimi voidaan käsittää hätänumerona, johon soimitaan apua saadakseen. (Kallio 2003, 235.) Pelastustoimen käytännön organisointi ja toteutus alueella voi olla vaikeasti seurattavaa. Kyseisellä seikalla ei välttämättä ole aluepelastuslaitoksen tai pelastuslaitokselta apua tarvitsevan kansalaisen näkökulmasta käytännön merkitystä, mutta vapaaehtoisten henkilöiden varassa toimivien sopimuspalokuntien jatkuvuuden turvaamisen ja näkyvyyden kannalta asia saattaa olla merkittävä.

Toisena uutena näkökulmana ja tutkielman keskeisenä tuloksena aineiston pohjalta on mahdollista nostaa esille aluepelastuslaitoksen ja vapaaehtoisen sopimuspalokunnan välisessä yhteistoiminnassa ilmenevä haasteellisuus. Aluepelastuslaitosta kuvailtiin isona, byrokraattisena ja hierarkkisena organisaationa, jonka toiminnan yhteensovittaminen vapaaehtoisten yhdistysmuotoisten sopimuspalokuntien kanssa voi olla haasteellista. Aluepelastuslaitoksen ja vapaaehtoisen sopimuspalokunnan väliseen kommunikaatioon ja muuhun yhteistoimintaan, koulutus- ja harjoitusyhteistyöhön kaivattiin lisää kaksisuuntaisuutta ja hierarkkisuuuden vähentymistä. Kaksisuuntaisuutta voitaisiin lisätä ja hierarkkisuuutta mahdollisesti vähentää esimerkiksi elvyttämällä jo loppuneet aluepelastuslaitoksen henkilöstön tai päällystön vierailut sopimuspalokuntien asemilla. Sopimuspalokunnissa jossain määrin kuvattiin aluepelastuslaitoksen päätöksentekoprosessia eräänlaisena sanelumenettelynä. Toisaalta kuvattiin, että näin täytynee olla, sillä sopimuspalokuntien suuri määrä ja koko-

naisuuden hallinnointi edellyttäneen tietynlaista hierarkkisuutta ja byrokraattisuutta. Toisaalta taas vapaaehtoisissa sopimuspalokunnissa esitettiin jossain määrin toivomuksia normatiivisen vallankäytön muuntumisesta neuvottelevampaan ja kumppanuutta suosivampaan suuntaan. Vapaaehtoisten sopimuspalokuntien ja aluepelastuslaitoksen välistä yhteistoimintaa kehittävät toiminnot sekä nykyisten toimintaedellytysten että tulevaisuuden haasteista selviytymisen näkökulmasta voitaneen nähdä kaikkien osapuolien hyvää edesauttavana.

Aluepelastuslaitoksen ja vapaaehtoisen sopimuspalokunnan välistä yhteistoimintaa ei ole liiemmästi aiemmin tutkittu. Seuraavassa pyritään tarkastelemaan edellä kuvattua tutkielmassa tarkasteltua ilmiötä, alueellisen pelastuslaitoksen ja vapaaehtoisen sopimuspalokunnan yhteistoimintaa, muun aihetta sivuavan tutkimustiedon kautta. Aluehallinnon uudistuksilla ja aluetason lainsäädäntöä koskevilla muutoksilla on pyritty lisäämään alueiden valtaa. Aluetason vahvistaminen tapahtuu osittain ylhäältä alaspäin vahvistamalla hallinnon toimivaltaa ja resursseja. (Mustakangas ym. 2004, 84.) Pelastustoimen alueellinen uudistus voitaneen nähdä alueiden vallan lisäämisenä ja alueellisen tason kehittämisenä uusien alueellisten organisaatioiden, aluepelastuslaitoksien perustamisen myötä. Toisaalta Suomen hallintojärjestelmän sanotaan olevan yhä enemmän keskushallinnon ja paikallishallinnon varassa. Tämän taustalla voidaan nähdä olevan valtiokeskeinen ajattelutapa. (Möttönen & Niemelä 2005, 50–51.) Valtiokeskeistä ajattelutapaa on kuitenkin pyritty tasa-painottamaan kuntien välisen yhteistyön ja esimerkiksi kuntayhtymien toimesta (Virkkala 2010, 26). Valtion ja kuntien välisen hajauttamisilmiön voidaan sanoa ennakoivan alueellisen tason kehittämistä. Alueellisen ulottuvuuden merkityksen kasvu hajauttaa kunnan sisällä tapahtuvaa toimintaa keskittäen samalla valtion ja kuntien suhdetta. (Kaarainen 2009.)

Pelastustoimen alueet ovat varsin erilaisia, ja toimintatavat ja käytännöt niiden välillä ja sisällä voivat vaihdella. Varsinais-Suomessa pelastustoimialue oli vuoden 2012 alkuun asti jaettu toiminnallisiin alueisiin, joilla saattoi olla eriäviä käytäntöjä ja toimintatapoja. Alueellisten olojen eriytymistä ovat voineet lisätä esimerkiksi yhteiskuntarakenteen muutokset. Alueet voivat kehittyä erilaisilla tavoilla huolimatta alueellisen hallinnon yhdenmukaisuudesta ja kehittämisorganisaatioista. Alueiden eriytyessä tärkeän merkityksen voivat saada esimerkiksi uudet toimintatavat ja innovaatiot. Pelastustoimessa alueen toimintatavat ja tavoitteet yhdenmukaistettiin uuden alueellisen organisaation kautta. Alueelliset pelastus-

organisaatiot ovat toimineet vuodesta 2004 alkaen. Pelastusalueen kuntien yhteistoiminta on määrätty lainsäädännön avulla. Tällainen alueen toimintatapojen ja tavoitteiden yhdenmukaistaminen voidaan ymmärtää joko yhdenmukaistavana ja kokoavana tai pirstovana kehityksenä. Alueiden näkökulmasta pelastustoiminnan lisääntynyt horisontaalinen yhteistyö ja kuntien yhdistetyt voimavarat ovat yhdenmukaistaneet toimintatapoja ja tavoitteita. Kunnan ja mahdollisesti myös sopimuspalokunnan tai kansalaisen näkökulmasta pelastustoimen kehitys on voinut olla pirstovaa. Pirstovaksi kehityksen tekee hallinnon hierarkisten järjestelmien hajoaminen verkostomaisiksi ja vaikeammin ohjattaviksi (Haveri 2004, 25–26). Kasvanut palveluntuottajien ja -toteuttajien joukko voi pidentää ja hämähäyttää pelastustoimeen liittyvää päätöksentekoa ja toimeenpanoa. Eri tasoilla toimivien sektorien välisen yhteistyön lisääntymistä voitaneen pitää myös kehityksenä hallinnosta hallintaan. Muutoksessa korostuvat myös paikallisen ja ylipaikallisen yhteistyö, verkostoituminen ja kumppanuus. Valtion yksityiskohtaista ohjausta pyritään vähentämään ja ratkaisuvalltaa siirretään valtiolta paikalliselle tasolle. Paikallisten toimijoiden vastuu korostuu, samoin korostuu paikallisten kehittämisedellytysten hyödyntäminen ja taloudellinen ajattelu. Uudessa hallintakehityksessä korostetaan myös kuntien ja muun julkisen sektorin sekä yksityisten toimijoiden välistä yhteistyötä ja sen tärkeyttä. Usein pelkkä paikallisen tason näkökulma ei kuitenkaan riitä. (Mustakangas ym. 2004, 60–64.) Tästä esimerkkinä voitaneen pitää pelastustoimen järjestelmää, jossa on toimijoita niin keskushallinto-, aluehallinto- kuin paikallishallintotasollakin.

Koontina tämän tutkielman ja aiempien tutkimusten tai teorioiden pohjalta voitaneen todeta pelastustoimen uudistuksen myötä alueelliseksi muodostunut pelastustoiminnan vaativan varsinkin kunnilta alueellista näkökulmaa ja sen ymmärtämistä. Aikaisempaa suuremmat yhteistyöalueet ja verkostomainen toimintojen järjestäminen ovat voineet osaltaan heikentää hallinnollisia rajoja ja niiden merkitystä. Kuntien välisessä yhteistyössä saatetaan epäillä suurten kuntien saavan palvelut ja hyödyt, jolloin kunnan vaikutusvallan voidaan kokea heikentyvän (Haveri 2004, 24–25). Haverin (2004, 24–25) mukaan hallinnollisten rajojen ylittämistä voi vaikeuttaa myös hallinnon institutionaalinen luonne. Hallinto voidaan kokea pysyväksi, jäykäksi, jatkuvaksi ja muutosvastaiseksi tai hitaasti muutoksiin sopeutuvaksi. Tässä tutkielmassa todettiin, ettei vapaaehtoisten sopimuspalokuntien ja aluepelastuslaitoksen yhteistyö välttämättä toimi aina sujuvasti. Eri tasoisten välille tarvitaankin eri suuntiin tapahtuvan toiminnan ja kehittämisen luovaa yhdistelyä. Pelastustoimen toimintaympäristöä muuttavat esimerkiksi eri tasoilla toimivien näkökulmat, arvostukset ja lähi-

verkostot. Horisontaalisen hallinnan ja paikallisen verkostoitumisen avulla paikallisten toimijoiden liikkumavaraa ja valitsemisen mahdollisuuksia voidaan lisätä (Mustakangas ym. 2004, 60–64). Toisaalta taas tasojen välille tarvitaan alueellisen organisaation, tässä tapauksessa aluepelastuslaitoksen kokoavaa näkökulmaa. Vapaaehtoiset sopimuspalokunnat tarkastelevat pelastustoimen asioita usein omasta, toimijan näkökulmastaan. Palokunnissa luotetaan siihen, että aluepelastuslaitos hallitsee kokonaisuuden ja huolehtii sen järjestelyistä. Tähän saattaa liittyä myös hallinnan vertikaalisen ulottuvuuden muuttuminen. Vertikaalisen ulottuvuuden muutokset monipuolistavat tasojen välisiä verkostoja, kaksisuuntaistavat kommunikaatiota sekä tasapuolistavat ja vähentävät hierarkkisuutta (Mustakangas ym. 2004, 60–64). Vapaaehtoisissa sopimuspalokunnissa ilmaistiin mahdollisia toiveita kommunikaation kaksisuuntaistumisesta ja hierarkkisuuden vähentymisestä aluepelastuslaitoksen ja sopimuspalokuntien välisessä yhteistoiminnassa ja muussa kommunikaatiossa.

Kolmas tutkielman keskeinen tulos ja uusi näkökulma on vapaaehtoisen palokuntatoiminnan haasteellisuus. Vapaaehtoisten palokuntien toimiminen aluepelastuslaitoksien sopimuspalokuntina on Suomen pelastustoimen kokonaisuuden toteuttamisen kannalta merkittävää. Pelastustoimi on muuttunut osana yhteiskuntaa ja julkista sektoria sekä niiden kulttuurista kehitystä. Tämä voi kertoa myös siirtymästä suunnittelutaloudesta kohti kilpailuyhteiskuntaa. Muutoksen kautta pelastuslaitosten merkitys kunnissa muuttui ja pelastustoiminnan ydintehtävä siirtyi kohti palveluntuotantoa (Mankkinen 2011, 41). Vastuun voidaan katsoa siirtyneen isommalle toimijajoukolle, mukaan luettuna kansalaiset ja heidän muodostamansa järjestöt. Tolpin (2001, 250) mukaan vapaaehtoisen henkilöstön voidaan sanoa muodostavan pelastustoimen rungon. Pelastustoimen muutokset ovat olleet suuria niin aluepelastuslaitoksen kuin vapaaehtoisten palokuntien kannalta. Päävastuu pelastustoimen järjestelmän toimivuudesta ja pelastuspalveluiden tasapuolisesta järjestämisestä kuuluu sisäasiainministeriölle, aluehallintovirastoille ja aluepelastuslaitoksille. Vapaaehtoiset palokunnat sopimuspalokuntina ovat merkittävä pelastustoimen palveluiden toteuttaja ja voimavara esimerkiksi kustannustehokkuutensa ja yhteiskunnallisen merkityksensä vuoksi. Toimiva vapaaehtoinen palokunta tarvitsee sitoutuneita ja motivoituneita osallistujia. Vapaaehtoisten palokuntien tulevaisuuden toimintaedellytyksiä ovat toiminnan turvaava lainsäädäntö ja riittävät resurssit. Merkittävää olisi säilyttää arvostus vapaaehtoista toimintaa kohtaan ja turvata sopimuspalokuntien henkilöstön mahdollisuus asianmukaiseen koulutukseen. Lisäksi tulisi huolehtia riittävästä ja kunnollisesta kalustosta sekä toiminta-

olosuhteista ja -tiloista. (Sisäasiainministeriö 2002.) Tutkielman tulokset tukevat osittain edellä mainittuja seikkoja. Vapaaehtoisen toiminnan arvostuksen säilymisen ja mahdollisen lisääntymisen kautta voitaneen helpottaa vapaaehtoisissa sopimuspalokunnissa haasteena koettua jäsenistön rekrytointia. Riittävä, kunnollisilla ja tehtävienmukaisilla kalustoilla, varusteilla ja kiinteistöillä saattaa olla huomattava merkitys vapaaehtoisten palokuntatoimintaan osallistuvien motivoinnissa ja sitoutumisessa. Toisaalta esille nostettiin kuitenkin se, ettei vapaaehtoisen palokuntatoiminnan merkitystä mahdollisesti tiedosteta tai tunnisteta. Sopimuspalokuntien operatiivisen toiminnan edellytykset on säädetty laissa, mutta toimintaan osallistujien toimintamahdollisuuksia ei mahdollisesti ole turvattu tarpeeksi yhteiskunnan toimesta. Tästä saattaa aiheutua haasteita vapaaehtoisten sopimuspalokuntien operatiivisessa toiminnassa. Vapaaehtoisen sopimuspalokunnan käytännön toiminta alueellisen pelastustoimen toteuttajana koostuu erilaisista tekijöistä, joita esitellään seuraavaksi.

Tutkielmassa tarkasteltiin myös sitä, miten vapaaehtoinen sopimuspalokunta toimii alueellistetussa pelastustoimessa. Vapaaehtoinen palokunta pohjautuu vapaaehtoistyöhön. Vapaaehtoisessa palokuntatoiminnassa henkilökohtainen rahallinen korvaus ei välttämättä näyttäyty merkitseväenä. Vapaaehtoiset palokuntatoimijat eivät aina osaa itsekään kertoa yksityiskohtaista syytä siihen, miksi he ovat mukana lähes jatkuvaa, ympärivuorokautista toimintavalmiutta ja -kykyä vaativassa vapaaehtoistoiminnassa. Toimintamotivaatioon ja sitoutumisen määrään näyttävät vaikuttavan kuitenkin esimerkiksi auttamisenhalu, yhteisöllisyys ja halu kokea eräänlaista ”extremeä”. Motivaatioon näyttäisi vaikuttavan riittävä määrä monipuolisia ja vaativia hälytyksiä. Mikäli hälytysmäärät laskevat, näyttäisi myös vapaaehtoisten operatiiviseen toimintaan osallistuvien sopimuspalokuntalaisten motivaatio laskevan. Motivaatioon saattaa vaikuttaa myös kalusto ja sen kunto sekä uusiutuminen.

Pelastustoimen alueellistamisen myötä pääasiallinen vastuu vapaaehtoisten sopimuspalokuntien kalustosta ja varusteista siirtyi aluepelastuslaitokselle. Alueellistaminen on voinut vaikuttaa vapaaehtoisiin sopimuspalokuntiin eri tavalla riippuen palokunnan ominaispiirteistä. Näitä ominaispiirteitä ovat esimerkiksi palokunnan sijainti ja jäsenmäärä. Taajama-alueilla toimivilla vapaaehtoisilla palokunnilla jäsenmäärän kehitys voi olla positiivinen, ja jäseniä saattaa olla riittävästi. Maaseutupalokunnilla vapaaehtoisia sopimuspalokuntalaisia ei välttämättä ole riittävästi. Tällainen jäsenmäärien kehittyminen voi vaikeuttaa pelastuspalveluiden tuottamista tulevaisuudessa, sillä vapaaehtoiset palokunnat ovat varsinkin

harvaan asutuilla alueilla merkittävä pelastuspalveluiden tuottaja. Kallion (2003, 190) mukaan pelastustoimen alueellistaminen aiheutti epätietoisuutta vapaaehtoisten palokuntien tulevaisuudesta. Vapaaehtoiseen palokuntatoimintaan osallistuvien motivaation ja kiinnostuksen pelättiin heikkenevän. Toimiva vapaaehtoinen palokunta edellyttää toimintansa taakamiseksi nyt ja tulevaisuudessa jatkuvuuden varmistamista ja jäseniä motivoivia tekijöitä. Motivoivista tekijöistä tärkeimmiksi saattavat nousta palokunnan riittävä ja kunnollinen kalusto, varusteet ja toimitilat. Näiden osallistumiseen mahdollisesti motivoivien tekijöiden avulla voitaneen mahdollistaa vapaaehtoisen palokuntatoiminnan riittävät henkilöstöresurssit. Vapaaehtoisen palokuntatoiminnan jatkuvuutta voidaan mahdollisesti tukea esimerkiksi tekemällä palokuntatoimintaa tunnetuksi ja kehittämällä palokuntien rekrytointiprosessia.

Pelastustoimen palveluiden tuottamiselle haasteita voivat asettaa esimerkiksi väestön ikääntyminen ja keskittyminen kasvukeskuksiin. Myös muut yhteiskunnalliset muutokset, kuten esimerkiksi yksilökeskeisyyden korostuminen, työelämän kasvavat vaatimukset ja lisääntyvät harrastusmahdollisuudet voivat lisätä vapaaehtoisen palokuntatoiminnan haasteita. Koko Suomen kattavat pelastuspalvelut tulisi kuitenkin turvata. Vapaaehtoinen palokunta on merkittävä pelastuspalveluiden tuottaja erityisesti harvaan asutuilla alueilla. Eriyisesti harvaan asutuilla alueilla väestö- ja aluerakenteelliset muutokset voivat vaikeuttaa vapaaehtoistoimintaa ja aiheuttaa eräänlaista taistelua vapaaehtoisista toimijoista. Vapaaehtoisen toiminnan järjestäminen voi vaikeutua, jos maaseudulla ei tulevaisuudessa asu tarpeeksi nuoria ihmisiä. Vapaaehtoista henkilöstöä voi olla rekrytoitavissa yhä vähemmän. Vapaaehtoisen palokuntatoiminnan jäsenmäärän kehityksen haasteita ovat myös toimintaan osallistumisen vaatimukset. Vapaaehtoinen palokuntatoiminta vaatii osallistujalta muun muassa aikaa, motivaatiota, lujaa sitoutumista ja hyvää fyysistä ja psyykkistä kuntoa sekä erilaisia henkilökohtaisia ominaisuuksia, esimerkiksi sosiaalisuutta ja halua yhdessä toimimiseen.

Alueellisen pelastustoimen kautta myös vapaaehtoisen sopimuspalokuntatoiminnan vaatimustaso on kasvanut esimerkiksi savusukellus- ja muun testauksen kautta. Palokuntatoimintaan mukaan pääseminen voi olla haasteellista, sillä erityisesti vapaaehtoisen sopimuspalokunnan operatiivinen toiminta voi edellyttää esimerkiksi pitkäkestoista ja monipuolista koulutusta. Uusien vapaaehtoisen sopimuspalokunnan jäsenten toimintaan kasvattamisessa ja sitouttamisessa merkittävin vastuu voitaneen asettaa nuoriso-osastolle. Va-

paaehtoiseen palokuntatoimintaan nuorena mukaan tullut ikään kuin kasvaa mukaan toimintaan. Nuoriso-osaston kautta saavutettu koulutus voidaan nähdä myös yhteiskunnallisesti merkittävänä. Alueensa sopimuspalokuntana toimiva vapaaehtoinen palokunta vastaa osaltaan pelastustoiminnasta ja pelastustoimen palvelutason ylläpitämisestä. Pelastustoiminta ja palvelutason ylläpitäminen asettavat vapaaehtoiselle sopimuspalokunnalle erilaisia sopimuksiin pohjautuvia velvoitteita, joihin palokunta pyrkii vastaamaan. Velvoitteiden täyttämisen onnistumiseen vaikuttavat esimerkiksi palokunnan käytössä olevat resurssit ja operatiiviset ominaisuudet. Vapaaehtoiset sopimuspalokunnat ovat monipuolisia toimijoita, jotka tarjoavat pelastustoimen operatiivisen toiminnan lisäksi harrastusmahdollisuuden.

Tulevaisuudessa pelastustoimen valtiollistaminen saattaa olla vaihtoehto pelastustoimen järjestämiseksi. Pelastustoimen alueet ovat kuitenkin erilaisia esimerkiksi maantieteellisine ominaispiirteineen, toimintatapoineen kuin muine käytäntöineen. Mahdollista on, että pelastuslaitosten yhteistoiminta tiivistyy, mikäli pelastustoimea ei valtiollisteta. Yhteistoimintaa tiivistämällä voitaisiin hyväksi koettuja ja kokeiltuja käytäntöjä ja toimintatapoja toteuttaa myös muilla pelastusalueilla. Valtiollistamisen tai pelastusalueiden yhdistymisen yksi haaste saattaisi olla haaste pelastusalueiden erityispiirteiden yhteensovittamisessa. Aluepelastuslaitosten uskotaan kokevan muutoksia myös tulevaisuudessa, sillä julkishallinnossa pyritään edelleen tehostamaan toimintaa ja lisäämään tehokkuutta erilaisten kehittämistoimenpiteiden avulla. Pelastustoimen tulee verkostoitua ja tuottaa uusia kumppanuussuhteita. Tulevaisuudessa tehtäväkenttä voi muodostua niin laajaksi, ettei sen hoitaminen ole mahdollista vain pelastustoimen vakinaisten palokuntien resurssien avulla. (Pelastustoimen tutkimusohjelma 2007–2011.) Toisaalta tulevaisuuden kehitys voi tuoda mukanaan vakinaisten palokuntien vaihtumisen puolivakinaisiin (Haranne ym. 2009). Tällainen kehitys voisi korostaa entisestään vapaaehtoisten sopimuspalokuntien merkitystä pelastustoi-
messsa. Muutoksia alueellisen pelastustoimen organisointiin saattaa aiheutua myös kunta-
rakenneuudistuksen ja sopijakuntien vähentyvän määrän kautta.

Tutkielman pohjalta nousseina kehittämissuhteina voidaan esittää seuraavia seikkoja. Mahdollista olisi esimerkiksi yhteistoiminnan kehittäminen vapaaehtoisten sopimuspalokuntien, aluepelastuslaitoksen ja mahdollisesti vakinaisten palokuntien välillä. Yhteistoimintaa voisi kehittää esimerkiksi useampien yhteisten harjoitusten ja koulutusten avulla. Lisäksi tarpeellista saattaisi olla elvyttää jo loppunut vierailukäytäntö, jossa aluepelastus-

laitoksen henkilöstö tai päällystö vierailisi sopimuspalokuntien asemilla. Vierailukäytäntö saattaisi vähentää vapaaehtoisten palokuntien kokemuksia päätösvallan etäntymisestä tai kasvottomuuden lisääntymisestä. Vapaaehtoista palokuntatoimintaa voitaisiin kehittää myös siten, että jäseniä kannustettaisiin toimimaan kahdessa eri vapaaehtoisessa palokunnassa. Tämä tapahtuu esimerkiksi niin, että työaikana jäsen toimisi työssäkäyntipaikkakuntansa vapaaehtoisessa palokunnassa ja työajan ulkopuolella kotipaikkakunnallaan. Tämän kehitysehdotuksen nostivat esille tutkielman tiedonantajat. Kehittämisehdotuksina voitaneen myös todeta yhteistoimintamenetelmien ja -mahdollisuuksien lisääminen vapaaehtoisten palokuntien keskuudessa. Tätä kautta voitaisiin esimerkiksi kehittää uusia toimintamalleja ja käytäntöjä, joiden avulla saattaisi olla mahdollisuuksia vastata pelastustoimen ja vapaaehtoisten sopimuspalokuntien moniin tulevaisuuden haasteisiin.

Tutkielman perusteella mahdolliseksi ensisijaiseksi jatkotutkimusaiheeksi voidaan ehdottaa esimerkiksi vapaaehtoisten sopimuspalokuntien ja aluepelastuslaitoksen pelastustoiminnan yhteistoimintaa edistävien ja kehittävien seikkojen tarkastelua sekä vapaaehtoisen sopimuspalokunnan että aluepelastuslaitoksen näkökulmasta. Toisena jatkotutkimusaiheena voitaneen esittää alueellisessa pelastustoiminnassa toimivien vapaaehtoisten sopimuspalokuntien keskinäisen yhteistoiminnan merkittävyyden tarkastelua sekä vapaaehtoisen sopimuspalokuntatoiminnan nykyisiin että tulevaisuuden haasteisiin vastaajana.

6.2 Tutkielman arviointia

Käsitteiden reliabiliteetti ja validiteetti käyttöä laadullisessa tutkimuksessa on kritisoitu lähinnä siksi, että kyseiset käsitteet ovat syntyneet määrällisen tutkimuksen parissa. Käsitteinä niiden sanotaan vastaavan pääsääntöisesti vain määrällisen tutkimuksen tarpeita. Reliabiliteetilla laadullisessa tutkimuksessa tarkoitetaan Hämäläisen (1987, 55) mukaan sitä, kuinka hyvin hankittu aineisto kykenee kuvailemaan tutkittavaa ilmiötä ja sen todellisuutta riippumatta hankitun aineiston paikasta ja ajankohdasta. Tuomen ja Sarajärven (2009, 136) mukaan tutkimuksen reliabiliteetilla metodikirjallisuudessa ymmärretään tutkimuksen toistettavuutta. Toisaalta Tuomi ja Sarajärvi kritisoivat reliabiliteetti- ja validiteettikäsitteiden syntyneen ja liittyvän kvantitatiiviseen tutkimukseen.

Laadullisen tutkimuksen luotettavuuden arviointiin ei ole käytettävissä yksiselitteisiä ohjeita, mutta tutkimusta on arvioitava sen sisäistä johdonmukaisuutta, koherenssia painotta-

vana kokonaisuutena. Tutkimuksen eri osien tulee olla keskinäisessä suhteessa toisiinsa. Tutkimuksen kohde, tarkoitus ja kesto, omat sitoumukset tutkijana, aineiston keruu, tutkimuksen tiedonantajat, tutkija-tiedonantaja -suhde, aineiston analyysi, tutkimuksen luotettavuus ja raportointi tulee olla suhteessa toisiinsa. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 136–141.)

Tutkimuksen pätevyyttä ja luotettavuutta tulee kuitenkin arvioida, vaikka ei käytettäisikään käsitteitä validiteetti ja reliabiliteetti. Laadullisessa tutkimuksessa luotettavuutta lisää tutkimuksen tekijän tarkka kuvaus tutkimuksen kaikkien eri vaiheiden toteutuksesta. Aineiston analyysissä tärkeää on luokittelun alkujuurien ja perusteiden kertominen. (Hirsjärvi ym. 2010, 232.) Tulosten osalta merkittävää on kertoa, millä perusteella tulkintoja esitetään ja millä perusteella päätelmiä tehdään. Suorat otteet haastatteluista tai muista autenttisista dokumenteista helpottavat tarkkaa kerrontaa. (Hirsjärvi ym. 2010, 232–233.) Tutkielman luotettavuuden lisäämiseksi tutkielman eri vaiheiden toteutus on pyritty kuvaamaan mahdollisimman tarkasti ja yksiselitteisesti. Lisäksi kohtuullisen suuri määrä suoria haastatteluteksteistä on tarkoitettu tutkielman tavoitteiden mukaisesti kertomaan uusia näkökulmia vapaaehtoiseen sopimuspalokuntatoimintaan.

Tutkielman tiedonkeruumenetelmäksi valittiin teemahaastattelu, koska kysymyksessä on kvalitatiivinen tutkielma, jonka avulla kartoitetaan vähän tunnettua aluetta (Hirsjärvi ym. 2010, 205). Tutkielman tekijä on kerännyt koko aineiston henkilökohtaisesti yksilöhaastatteluina haastateltavien harrastusympäristössä joko paloasemilla tai niiden välittömässä läheisyydessä. Kaikki haastattelut nauhoitettiin digitaalisen nauhurin avulla. Haastattelutilanteet olivat rauhallisia ja häiriöttömiä. Ainoastaan yhdessä haastattelussa lievänä häiriötekijänä oli haastattelutilassa olleiden muiden ihmisten aiheuttama äänekäs puhe, mutta silti kyseisen haastattelun litterointi onnistui hyvin. Hirsjärven ym. (2010, 206–207) mukaan haastattelun luotettavuutta voi heikentää esimerkiksi se, että haastattelussa saatetaan antaa sosiaalisesti suotavia vastauksia tai että myönteisistä seikoista kerrotaan, mutta epämiellyttävistä asioista vaietaan. Haastattelija pyrki haastattelutilanteissa motivoimaan ja rohkaisemaan tiedonantajia kertomaan myös mahdollisista epäkohdista ja kehittämiskohteista.

Hirsjärven ym. (2010, 207) mukaan haastateltavat saattavat myös ilmaista itseään haastattelutilanteessa toisin kuin jossain toisessa tilanteessa, koska haastatteluaineisto on konteksti- ja tilannesidonnaista. Mikäli esimerkiksi sattumanvaraiset seikat ovat päässeet vaikuttamaan aineistonhankintaan, aineiston reliabiliteetti on heikko eikä se ilmaise luotetta-

vasti kuvaamaansa maailmaa (Hämäläinen 1987, 55–56). Tässä tutkielmassa esimerkiksi edellä kuvatut konteksti- ja tilannesidonnaiset tekijät olisivat saattaneet vaikuttaa aineiston reliabiliteettiin. Tutkielman tekijä on tuloksia tulkitessaan pyrkinyt huomioimaan edellä kuvatut seikat muun muassa siten, että tuloksia on pyritty tarkastelemaan kriittisesti eikä niitä voida yleistää. Hämäläisen (1987, 55) mukaan laadullisen tutkimuksen validiteettiongelmat liittyvät monesti kieleen ja siihen, miten tutkija on kommunikoinut ja saanut tietoutta tiedonantajilta. Kyseessä olevan tutkielman luotettavuutta lisää se, että tutkielman toteuttaja oli jo aikaisemmin perehtynyt tutkimusaihetta ja -ilmiötä koskevaan kieleen ja vapaaehtoisessa palokuntatoiminnassa käytettäviin ilmaisuihin. Lisäksi tutkielman yhteensä kaksitoista haastattelua lisäsivät tutkielman luotettavuutta, sillä haastattelujen edetessä tiedonantajien käyttämät kielelliset ilmaisut ja niiden sisältö tulivat haastattelijalle tutuiksi.

Tutkielman tiedonantajiksi valittiin alansa asiantuntijoita heidän edustamansa sopimuspalokunnan perusteella. Tutkielman luotettavuutta lisää se, että tutkielman tiedonantajat ovat henkilöitä, jotka ovat olleet vapaaehtoisessa palokuntatoiminnassa mukana vuosikymmeniä, käytännössä koko elämänsä ajan, ja kokevat sen koko elämän läpi jatkuvaksi toiminnaksi. Lisäksi tiedonantajat olivat toimineet vapaaehtoisessa palokunnassa erilaisissa tehtävissä. Tiedonantajat olivat myös eri vapaaehtoisista palokunnista eivätkä saaneet tutkielman tekijältä tietoa siitä, keitä haastateltiin tai tietoa toistensa kannanotoista haastatteluteemoihin. Haastattelijan näkemysten vaikutus tiedonantajien vastauksiin oli hyvin pieni, sillä tutkielman teema-alueista annettu etukäteistietous oli väljä.

Hirsjärven ym. (2010, 206) mukaan haastattelulla tiedonkeruumenetelmänä on kaksi puolta. Siihen voi liittyä monia haastattelijasta, haastateltavasta tai haastattelutilanteesta aiheutuvia virhelähteitä. On mahdollista, että haastateltava kokee esimerkiksi haastattelun uhkaavaksi tai pelottavaksi. Haastattelun alkuvaiheessa osalla haastateltavista saattoi olla jollakin tavalla harkitseva kertomistyyli, mutta haastattelun edetessä harkitsevaisuus muuttui vapautuneeksi ja innostuneeksi kerronnaksi. Tutkielman tiedonantajat suhtautuivat haastatteluihin aktiivisesti ja tuottivat mielellään tutkittavaa ilmiötä koskevaa haastatteluai-
neistoa. Vaikka haastattelut kestivät pisimmillään lähes kolme tuntia, osa haastateltavista innostui haastattelun loppuvaiheessa kertomaan lisää aihetta koskevaa tietoa. Motivoituneisuutta haastattelua kohtaan tukee myös haastattelupyynnön myöntävästi vastanneiden korkea lukumäärä. Kolmestatoista osallistumaan pyydetystä kaksitoista ilmoitti osallistuvansa. Tiedonantajien anonymiteetti on säilytetty ja se kerrottiin heille haastattelun alussa.

Edellä kuvatut seikat lisäävät tutkimuksen luotettavuutta. Tutkimustulosten luotettavuutta lisää mahdollisesti myös se, että yksi tiedonantajista luki tutkielman tulokset ennen niiden julkaisua, eikä hänellä ollut huomautettavaa tuloksista.

Aineisto on analysoitu aineistolähtöisen sisällönanalyysin keinoin. Aineiston analyysivaiheessa tutkielman luotettavuutta on pyritty lisäämään kuvailemalla mahdollisimman yksityiskohtaisesti ja tarkasti aineiston analyysin eri vaiheita. Hämäläisen (1987, 57) mukaan aineiston validiteetissa on erityisesti kyse siitä, miten hyvin aineisto vastaa empiiristä todellisuutta ja miten luotettavan kuvan ympäröivästä todellisuudesta se antaa. Hyvä laadullinen tutkimus luo selvyyttä siihen, mitä se kuvaa. Tuomen ja Sarajärven (2009, 136) näkemys mukaan tutkimuksen validiteetti kuvaa sitä, että ”on tutkittu sitä, mitä on luvattu”. Tuomen ja Sarajärven (2009, 142) mukaan laadullisen tutkimuksen validiteettia on mahdollista parantaa tutkimusprosessin julkisuuden avulla. Sillä tarkoitetaan muun muassa tutkimuksen yksityiskohtaista raportointia sekä tutkimuksen tiedonantajien toteuttamaan tulosten ja johtopäätösten kohtaamisen arviointia.

Johtopäätösten validiteettia tarkasteltaessa Hämäläisen (1987, 56–57) mukaan tutkielman toteuttajalla on sitä paremmat edellytykset oikeiden johtopäätösten tekemiseen, mitä kauemmin tutkija on ollut tiedonantajien keskuudessa. Johtopäätösten validiteettia olisi voinut parantaa vielä useamman haastattelun avulla, mutta tutkielman rajaamisen ja tutkielman luonteen vuoksi siihen ei ryhdytty. Johtopäätösten validiteetilla tarkoitetaan Hämäläisen (1987, 57) mukaan todellisuutta, jonka tutkija on todellisuudessa kyennyt kuvaamaan tutkittavasta ilmiöstä. Tutkielman validiteettiin on pyritty kiinnittämään huomiota siten, että tutkielman tulososan on lukenut yksi tiedonantajista. Tutkielmaa ovat lukeneet myös muut ulkopuoliset henkilöt. Tutkielman eri vaiheissa on pyritty noudattamaan tutkimuksen eettisiä vaatimuksia ja hyvää tieteellistä käytäntöä (Hirsjärvi ym. 2010, 23–27). Tarkasteltaessa tutkielman tulosten teoreettista ja käytännöllistä antia voitaneen todeta ensisijaiseksi teoreettiseksi anniksi opinnäytetyölle asetettujen tavoitteiden saavuttamista ja tutkielman tekijän omaa oppimisprosessia. Tutkielman käytännöllisenä antina voitaneen pitää eräänlaisten uusien näkökulmien avautumista vapaaehtoiseen sopimuspalkkatoimintaan.

”Ja sitten se, että vaikka sopimukset muuttuu ja vaikka laki muuttuu, niin eihän ne järjestelmät toimi niin, että naps, nyt siirryttiin, kun tuli joku päivämäärä. Et kyllähän ne on semmosii hitaasti muuttuvii prosesseja, ettei oo semmosta tarkkaa rajaviivaa.”

LÄHTEET

- Aine, A., Nurmi, V-P., Ossa, J., Penttilä, T., Salmi, I. & Virtanen, V. 2011. Moderni kriisilainsäädäntö. Helsinki: WSOYpro Oy.
- Alasuutari, P. 1996. Toinen tasavalta. Suomi 1946–1994. Tampere: Vastapaino.
- Alasuutari, P. 2006. Suunnittelutaloudesta kilpailutalouteen: miten muutos oli ideologisesti mahdollinen? Teoksessa: Heiskala, R. & Luhtakallio, E. (toim.). Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta? Helsinki: Gaudeamus. s. 43–64.
- Anttiroiko, A-V. & Jokela, T. 2002. Kuntien paikalliset hallintasuhteet. Teoksessa: Ryyänen, A. (toim.). Kuntien oikeus itsehallintoon. Puheenvuoroja kuntien muuttuvasta roolista. Kunnallistieteiden laitos. Tampere: Tammer-Paino. s. 129–151.
- Aronen, K. 2004. Seutuyhteistyön poliittinen ohjaus tasapainottaa tehokkuus- ja tasapuolisuuskäsitteet. Teoksessa: Majoinen, K., Mäki, J. & Tammi, T. (toim.). Seutujohtamisen vaihtoehdot. Sisäasiainministeriö. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. s. 60–70.
- Haiko, M. & Paloposki, J. 2007. Omistajapolitiikka pelastustoimessa. Kuntaliiton johtoryhmä 5.11.2007.
- Haranne, M., Kaukonen, E., Leppäkoski, U-M. & Tolppi, R. 2009. Talouden taantuma ja pelastustoimen kehitys. 2009. Pelastusopiston julkaisu. B-sarja: Tutkielmaraportit. 6/2009.
- Harjula, H. & Prättälä, K. 2007. Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. Jyväskylä.
- Haveri, A. 2004. Seutujohtaminen osana paikallista hallintaa. Teoksessa: Majoinen, K., Mäki, J. & Tammi, T. (toim.). Seutujohtamisen vaihtoehdot. Sisäasiainministeriö. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. s. 19–33.
- HE 111/2001 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi pelastustoimen alueiden muodostamisesta.
- Heinilä, M. 2007. Palo- ja pelastustoimen johtaminen, organisointi ja kehittyminen – haastattelututkimus laitosten johdolle syksyllä 2007. Julkaisusarja A – Turun kaupunkikeakoulu, Porin yksikkö. Nro A22/2007.
- Heiskala, R. 2006. Kansainvälisen toimintaympäristön muutos ja Suomen yhteiskunnallinen murros. Teoksessa: Heiskala, R. & Luhtakallio, E. (toim.). Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta? Helsinki: Gaudeamus. s. 14–42.
- Heiskala, R. & Luhtakallio, E. (toim.). 2006. Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta? Helsinki: Gaudeamus.
- Helander, V. 2001. Paikallisyhdistys lähikuvassa – yhteydet, rakenne ja toiminta. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2010. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

- Ihamäki, V-P. 1997. Paikkatietojärjestelmien (GIS) käyttö palo- ja pelastustoimen yhteistoiminnan suunnittelussa. Pro gradu -tutkielma, maantieteen laitos. Helsingin yliopisto.
- Ilmonen, K. 2006. Suomalainen kansalaisyhteiskunta ja yhteiskunnallinen muutos 1990-luvun lopulla. Teoksessa: Heiskala, R. & Luhtakallio, E. (toim.). Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta? Helsinki: Gaudeamus. s. 105–130.
- Juntunen, E. 2003. Kunnan elinkaarihyppy – strateginen kehittäminen ja yhteistyö. Kunnallisan alan kehittämissätiön Polemia- sarjan julkaisu nro 50. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Karakainen, M. 2009. Lectio praecursoria: Hajauttaminen valtion ja kuntien välisissä suhteissa 1945–2015. Valtiollisesta järjestelmästä kohden kuntaverkostojen perusterveydenhuoltoa. Hallinnon tutkielma 1/2009.
- Kaituri, J. 2012. Sähköpostiviesti. 23.3.2012. Tulostettu 29.3.2012.
- Kallio, H., Airila, A. & Lusa, S. 2010. Hyvä työterveys- ja työturvallisuustoiminta pelastuslaitoksissa. Työterveyslaitos. Tampere: Tammerprint Oy.
- Kallio, O. 2003. Pelastustoimen alueellistaminen lähtökuopissa. Seurantatutkimuksen ensimmäisen vaiheen loppuraportti. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.
- Kallio, O. & Tolppi, R. 2008. Pelastustoimen alueellistamisen lähtölaukaus 2004. Ensimmäisten vuosien kokemuksia alueiden, asukkaiden ja kuntien näkökulmasta. Seurantatutkimuksen toisen vaiheen loppuraportti. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.
- Karjalainen, T. 2001. Pelastustoimen alueellistamishanke organisaatioiden yhteistyön näkökulmasta. eMBA-lopputyö. Vaasan Yliopisto.
- Katajamäki, J. 2006. Pakkopalokunnista aluepelastuslaitoksiin. Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö. Tampere: Tammer-Paino.
- Kaukonen, E. 2006. Pelastuslaitoksen kehittyvä rooli maakunnallisena toimijana. Pelastusopiston julkaisu. B-sarja: Tutkimusraportit. 4/2006.
- Kivelä, S. & Mannermaa, M. 1999. Kuntien tulevaisuus. Kunta-alan tulevaisuusbarometri 1999. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kujala, I. 2011. Palokuntasopimukset Suomessa – Sopimusten selvittämishankkeen loppuraportti. Suomen Sopimuspalokuntien Liiton julkaisuja. B:1/2010.
- Kuotola, Y. 2002. Kunnallinen jaotus – perusteena oikeudellinen säätely. Teoksessa: Ryyänen, A. (toim.). Kuntien oikeus itsehallintoon. Puheenvuoroja kuntien muuttuvasta roolista. Kunnallistieteiden laitos. Tampereen yliopisto. s. 40–55.
- Kuotola, Y. 2009. Kunnan raja. Acta Universitatis Tamperensis 1453. Akateeminen väitöskirja. Oikeustieteiden laitos. Tampereen yliopisto.
- L 438/1958. Väestönsuojelulaki.
- L 559/1975. Laki palo- ja pelastustoimesta.

- L 503/1989. Yhdistyslaki.
- L 561/1999. Pelastustoimilaki.
- L 1214/2001. Laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta.
- L 306/2003. Palosuojelurahastolaki.
- L 468/2003. Pelastuslaki.
- L 607/2006. Laki Pelastusopistosta.
- L 379/2011. Pelastuslaki.
- Lauronen, M. 2009. Yrittäjämäinen elinkeinopolitiikka. Kolmevaiheinen, diskurssianalyttinen tarkastelu kunnan elinkeinopolitiikan roolista ja tehtävistä. School on Business and Economics, University of Jyväskylä.
- Lehtonen, J. 2006. Pelastustoimi alueellisessa kehittämisessä: Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksen saavutettavuus. Pro gradu -tutkielma, maantieteen laitos. Helsingin yliopisto.
- Lähteenmäki-Smith, K. Pohjoismainen aluehallinto ja sen uudistusvaatimukset. Nordregio 2002. Stockholm, Sweden.
- Majoinen, K., Mäki, J. & Tammi, T. (toim.). 2004. Seutujohtamisen vaihtoehdot. Sisäasiainministeriö. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Mankkinen, T. 2011. Palomiehen ammatti työnä ja elämäntapana. Acta Universitatis Tamperensis 1040. Akateeminen väitöskirja. Sosiaalitutkimuksen laitos. Tampereen yliopisto.
- Meklin, P., Rajala, T., Kärki L-M., Haveri, A., Ryytänen, A. & Saastamoinen, S. 2006. Kuntarakenteita etsimässä. Puheenvuoroja kunta- ja palvelurakenteiden uudistustarpeista ja -mahdollisuuksista. Tampere: Tampere University Press.
- Mustakangas, E., Kiviniemi, M. & Vihinen, H. 2004. Kunta maaseudun kehittämisessä – maaseutu kunnan kehittämisessä.
- Myllyniemi, P. 2000. Onnettomuusriskit hallintaan – loppuraportti. Pelastustoimiselvitys. Helsinki: Sisäasiainministeriö, Pelastusosasto.
- Mäenpää, O. 2000. Hallinto-oikeus. Helsinki: Werner Söderström lakitieto.
- Mäenpää, O. 2003. Hallinto-oikeus. Helsinki: WSOY.
- Möttönen, S. & Niemelä, J. 2005. Kunta ja kolmas sektori. Yhteistyön uudet muodot. Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy.
- Niemelä, M. 2008. Julkisen sektorin reformin pitkä kaari Valtava-uudistuksesta Parashankkeeseen. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia, 102. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

- Niskala, J. 2003. Pelastustoimiuudistuksen arviointi hallinnon toimijoiden näkökulmasta. Pro gradu -tutkielma. Hallintotiede. Lapin yliopisto.
- Oksanen, A. 2002. Muuttavatko markkinat kuntien toimintatapoja. Palvelujen toteuttaminen uusien haasteiden edessä. Teoksessa: Ryyänen, A. (toim.). Kuntien oikeus itsehallintoon. Puheenvuoroja kuntien muuttuvasta roolista. Kunnallistieteiden laitos. Tampereen yliopisto. s. 72–97.
- Oulasvirta, L. 1999. Palo- ja pelastustoimen suunta. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro. 16. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Oulasvirta, L., Parviainen, M., Tulokas, L. & Valtoaho, J. 2000. Kuntien pelastustoimen yhteistyö. Tampereen yliopisto, hallintotieteen laitos. Sarja A 20. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Parviainen, M. 2008. Pelastustoimen hallinto ja talous. Pelastusopiston julkaisu. A-Sarja: Oppimateriaalit.
- Pelastustoimen tutkimusohjelma (PETU) 2007–2011.
http://www.pelastustoimi.fi/media/pdf/061019-pelastustoimen_tutkimusohjelma_2007.pdf. Viitattu 9.11.2011.
- Pelastusopisto. 2009. Pelastustoimen taskutilasto 2004–2008. Pelastusopisto 2/2009. Kuopio: Pelastusopisto.
- Pelastustoimi. 2010. Pelastustoimen tehtävien hoitoon osallistuvat.
http://www.pelastustoimi.fi/toiminta_ja_talous/33099/. Viitattu 22.3.2012.
- Pronto-tietokanta. <https://prontonet.fi/Pronto3/online1/TpKaikkiS.htm>. Viitattu 29.3.2012.
- Rantanen, K. 2006. Alueiden toimivuus ja siitä saadut kokemukset. Pelastushallinnon ajankohtaisseminaari 22.–23.5.2006. Jyväskylä.
http://www.pelastustoimi.fi/media/pdf/jkl2006/jkl060524-keijo_rantanen-kokemuksia_alueiden_toimivuudesta.pdf. Viitattu 8.11.2011.
- Relander, T. 1993. Selvitysmiehen raportti kuntataloudesta. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Ryyänen, A. (toim.). 2002. Kuntien oikeus itsehallintoon. Puheenvuoroja kuntien muuttuvasta roolista. Kunnallistieteiden laitos. Tampereen yliopisto.
- Ryyänen, A. 2006. Kunnallinen itsehallinto talouden vaatimusten ja ylikansallisen sääntelyn puristuksissa. Teoksessa: Kuntarakenteita etsimässä – Puheenvuoroja kunta- ja palvelurakenteiden uudistustarpeista ja -mahdollisuuksista. Tampere.
- Saarnilehto, A. 2009. Sopimusoikeuden perusteet. Helsinki: Talentum.
- Sainio, J. 2012. Sähköpostiviesti. 2.4.2012. Tulostettu 2.4.2012.
- Sisäasiainministeriö. 2002. Vapaaehtoisen palokuntatoiminnan järjestäminen alueellisessa pelastustoimessa. Pelastusosaston julkaisu 2/2002.

- Sisäasiainministeriö. 2003a. Muisto 26.2.2003. Valtioneuvoston päätös pelastustoimen yhteistoiminnan järjestämisestä Varsinais-Suomen pelastustoimen alueella. Muistio 26.2.2003.
- Sisäasiainministeriö. 2003b. Sopimus Varsinais-Suomen alueellisen pelastustoimen järjestämisestä. Sopimusehdotus 19.2.2003.
- Sisäasiainministeriön Pelastusosasto. 2002. Savusukellusohje. Sisäasiainministeriön Pelastusosaston julkaisuja. Sarja A.
- Sisäasiainministeriön Pelastusosasto. 2003. Toimintavalmiusohje. Sisäasiainministeriön Pelastusosaston julkaisuja. Sarja A.
- Sisäasiainministeriö. 2007a. Pelastustoimen internet-sivusto. <http://www.pelastustoimi.fi>. Viitattu 30.3.2009.
- Sisäasiainministeriö. 2007b. Pelastustoimen strategia 2015. Sisäinen turvallisuus. Sisäasiainministeriön julkaisu 13/2007.
- Sisäasiainministeriö 2007c. Pelastustoimen strategia 2025. Sisäasiainministeriön julkaisu 8/2012.
- Sisäasiainministeriö. 2008. Ohje alueen pelastustoimen palvelutasopäätöksen sisällöstä ja rakenteesta. SM-2007-03067/Tu-31.
- Sisäasiainministeriö. 2009. Sisäasiainministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma 2011–2014 sekä tulossuunnitelma 2010. Sisäasiainministeriön julkaisu 36/2009. Helsinki.
- Sisäasiainministeriö 2012. Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje. Sisäinen turvallisuus. Sisäasiainministeriön julkaisuja 21/2012. Helsinki.
- Ström, M. 2007. Varautuminen kunnassa. Pelastusopiston julkaisu. A-sarja: Oppimateriaalit. 3/2007.
- Suomen Kuntaliitto. 2003. Pelastustoimen tilannekatsaus. http://hankinnat.fi/k_perussivu.asp?path=1;29;63;375;731;734;13977. Viitattu 29.3.2012.
- Suomen Palopäällystöliitto. 2008. 112: pelastustoimen käsikirja 2008–2009. Helsinki, FRAM.
- Suomen Sopimuspalokuntien Liitto. <http://www.sspl.fi/> Viitattu 16.1.2012
- Suomen Sopimuspalokuntien Liitto, sopimustyöryhmä. Uusimuotoiset palokuntasopimukset ja palokuntien arviointijärjestelmä.
- Suomen Sopimuspalokuntien Liitto. 2002. Puitesopimus vapaaehtoispalokuntayhteisöjen asemasta alueellisessa pelastustoimessa.
- Suomen Sopimuspalokuntien Liitto. 2012. Sopimuspalokunta 2020 -strategialuonnos. <http://www.sspl.fi/?id=776>. Viitattu 29.3.2012.

- Suominen, P. 2002. Arvon mekin ansaitsemme: tutkimus vapaaehtoispalokuntien yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja merkittävydestä. Poliitiikan tutkimuksen laitos. Tampereen yliopisto.
- Temmes, M. & Kiviniemi, M. 1997. Suomen hallinnon muuttuminen 1987–1997. Helsinki.
- Tolppi, R. 2001. Nokiherroista palopäälliköiksi. Tutkielma palopäälliköiden ammattikunnan kehityksestä ja erityisesti nykytilasta professioteoreettisesta näkökulmasta tarkasteltuna. Acta Universitatis Tamperensis 842. Akateeminen väitöskirja. Hallintotieteen laitos. Tampereen yliopisto.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2009. Laadullinen tutkielma ja sisällönanalyysi. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Turun kaupunginhallitus. 2004. Turun kaupungin toiminnan ja talouden seurantaraportti 1.1.–31.8.2004. Varsinais-Suomen aluepelastuslautakunta.
- Työryhmämietintö. 1994:11. Pelastushallintotyöryhmän mietintö. Helsinki: Sisäasianministeriön julkaisu 11/1994.
- Valtioneuvoston kanslia. 2003. Valtion keskushallinnon tukitehtävien alueellistamismahdollisuudet. Työryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 12/2003. Helsinki.
- Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta. 787/2003.
- Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta 407/2011.
- Valtioneuvoston päätös pelastustoimen alueista. 174/2002.
- Valtioneuvoston päätös pelastustoimen alueista annetun valtioneuvoston päätöksen muuttamisesta. 962/2003.
- Valtiovarainministeriö. Kuntien yhteistoiminta.
http://www.vm.fi/vm/fi/15_kunta_asiat/065_kuntien_yhteistoiminta/index.jsp. Viitattu 21.2.2012.
- Varsinais-Suomen aluepelastuslaitos. Pelastustoimi Varsinais-Suomessa.
<http://www.turku.fi/Public/default.aspx?nodeid=17178&culture=fi-FI&contentlan=1>. Viitattu 23.1.2012.
- Varsinais-Suomen pelastuslaitos. Palvelutasopäätös 2009–2012.
- Varsinais-Suomen pelastuslaitos. 2010. Vuosikertomus 2010. Painatuspalvelukeskus, Turku 2011.
- Varsinais-Suomen aluepelastuslautakunta. Toiminnan ja talouden seurantaraportti.
- Virkkala, S. 2010. Kumppanuus alueellisen kehittämisen hallintana. Suomi ja muut Pohjoismaat. Selosteita ja katsauksia. Nro 42. Jyväskylän yliopisto. Chydenius-Instituutti.

Kuviot

Kuvio 1. Pelastustoimen tehtäviä hoitavat tasot. Mukailten Kaukonen (2006, 12) ja Parviainen (2008, 14).

Kuvio 2. Varsinais-Suomen aluepelastuslaitoksen organisaatio. Mukailten Varsinais-Suomen pelastuslaitos 2010.

Kuvio 3. Pelastustoimen alueellistamisen vaikutukset vapaaehtoisen sopimuspalokunnan toimintaan.

Kuvio 4. Vapaaehtoisen sopimuspalokunnan kulurakenteen muuttuminen.

Kuvio 5. Vapaaehtoisen sopimuspalokunnan kalustovastuun pieneneminen.

Kuvio 6. Vapaaehtoisen sopimuspalokunnan ja aluepelastuslaitoksen yhteistoiminnan haasteellisuus.

Kuvio 7. Kasvottomuuden lisääntyminen.

Kuvio 8. Vapaaehtoisen palokuntatoiminnan haasteellisuus.

Kuvio 9. Ammattimaisuuden lisääntyminen.

Kuvio 10. Alueellistetussa pelastustoimessa toimiva vapaaehtoinen sopimuspalokunta.

Kuvio 11. Riittävät resurssit.

Kuvio 12. Motivoivat tekijät.

Kuvio 13. Palvelutason ylläpitäminen.

Kuvio 14. Kaluston kirjavuus.

Kuvio 15. Monipuolinen vapaaehtoinen palokunta.

Kuvio 16. Tukitoiminnot.

Kuvio 17. Yhteistoimintamekanismien kehittäminen.

Kuvio 18. Yhteistyö vapaaehtoisen palokunnan ja aluepelastuslaitoksen välillä.

LIITE 1: HAASTATTELURUNKO

TAUSTATIEDOT

- Henkilökohtaiset perustiedot
- Pelastustoimen järjestelyt

PALOKUNTASOPIMUS

- Sopimus itsessään, sopimusneuvottelut
- Työturvallisuus, työterveyshuolto

SOPIMUSPALOKUNTATOIMINTA

- Nykytilanne
- Toiminta, toiminnan tunnettavuus ja kiinnostus
- Paikallisen toiminnan tuki ja arvostus

SOPIMUSPALOKUNNAN HENKILÖSTÖ

- Riittävyys ja määrä
- Vaatimukset
- Osaaminen ja motivaatio
- Rekrytointi

KALUSTO JA KIINTEISTÖT

- Riittävyys ja laatu
- Tehtäväkelpoisuus
- Hankkiminen, huolto, uusiminen

YHTEISTOIMINTA

- Yhteistoimintaosapuolet ja aktiivisuus eri toimijoiden kanssa
- Plussat ja miinukset
- Vaikutusmahdollisuudet

KOULUTUSJÄRJESTELMÄ

- Koulutusjärjestelmä ja -taso
- Koulutusprosessi

SOPIMUSPALOKUNTATOIMINTA JA MAHDOLLISET MUUTOKSET

- Alueellinen pelastustoimimalli
- Toiminnan järjestäminen
- Vaikutusmahdollisuudet

HALLINTO

- Kustannukset, muutokset, vaikutukset, tehokkuus

KEHITTÄMINEN JA TULEVAISUUDEN HAASTEET

- Toiminnan jatkuvuus
- Haasteisiin vastaaminen
- Toimintamallien muuttaminen

MUUTA

- Sana on vapaa